

YHTEEN DETALJIKAAVAMUOTOON SIIRTYMINEN KIINTEISTÖ-
OIKEUDELLISESTA NÄKÖKULMASTA

Teknillisen korkeakoulun rakennus- ja
maanmittaustekniikan osaston maanmittaustek-
niikan laitoksella tehty diplomityö.

Espoo, joulukuu 1995

Tekniikan ylioppilas

Samu Suoknuuti
Sami Suoknuuti



Valvoja: Prof. Kari Kuusiniemi

Ohjaaja: DI Jussi Eerolainen

Tekijä ja työn nimi: Sami Suoknuuti
Yhteen detaljikaavamuotoon siirtyminen
kiinteistöoikeudellisesta näkökulmasta

Päivämäärä: 18.12.1995

Sivumäärä: 79

Osasto:
Rakennus- ja maanmittaustekniikka

Professuuri:
Maa-29. Talousoikeus
Syventymiskohde:
Kiinteistöoikeus

Työn valvoja: Prof. Kari Kuusiniemi

Työn ohjaaja: DI Jussi Eerolainen

Tutkimuksessa selvitetään ongelmia, joita syntyy korvattaessa asemakaava ja rakennuskaava yhdellä detaljikaavamuodolla. Rantakaava on jätetty tutkimuksen ulkopuolelle. Työssä on lähinnä kirjallisuustutkimuksen avulla selvitetty nykyisten kaavamuotojen eroja ja niistä johtuvia ongelmia yhtenäiseen detaljikaavamuotoon siirryttäessä. Keskeiset tutkimusongelmat ovat olleet rakennuskaavateiden kiinteistötekninen asema sekä kiinteistönmuodostuksen ja -rekisteröinnin uudelleenorganisointi detaljikaava-alueilla. Työn loppuosassa on esitetty ratkaisut näihin kysymyksiin.

Toistaiseksi voimassaoleva kahden rinnakkaisen detaljikaavamuodon järjestelmä juontuu historiasta ja kuntamuotojen välisistä eroista. Kunnallislainsäädännöstä nämä erot on nykyisin poistettu, mutta kaavoituksessa ne edelleen ovat olemassa.

Rakennuskaavatiet eroavat kaduista keskeisesti kolmessa suhteessa:

- 1) Rakennuskaavatiet otetaan yleensä käyttöoikeudella, katualueet omistusoikeudella;
- 2) Ilmaisluovutusvelvollisuuden määrät ja edellytykset eroavat toisistaan;
- 3) Haltuunottomenettelyt poikkeavat toisistaan.

Asemakaava-alueilla kiinteistönmuodostuksesta ja -rekisteröinnistä vastaa kunta, rakennuskaava-alueilla puolestaan paikallinen maanmittaustoimisto. Asemakaava-alueella kiinteistönmuodostus tapahtuu tontin- ja yleisen alueen mittauksin, rakennuskaava-alueella pääasiassa lohkomalla.

Ehdotuksen mukaan asema- ja rakennuskaavasta siirrytään asemakaavan kaltaiseen yhtenäiseen detaljikaavamuotoon. Tonttijako tulee laatia pääsääntöisesti kaikille uusille detaljikaava-alueille. Kunnan alueella kiinteistönmuodostuksen ja -rekisteröinnin voisi vaadittavien lakiuudistusten jälkeen hoitaa joko kunta itse taikka paikallinen maanmittaustoimisto. Tontinmittauksesta erillisenä toimituksena voidaan luopua. Detaljikaava-alueilla kiinteistöt voidaan jatkossa muodostaa lohkomisin ja yleisen alueen mittauksin. Detaljikaava-alueiden kiinteistöt kannattaisi ryhmitellä kiinteistörekisteriin tonttikirjajärjestelmän tapaan kortteleittain.

Avainsanat: Asemakaava, rakennuskaava, tonttijako, ilmaisluovutusvelvollisuus, kiinteistönmuodostus



Author and name of thesis: Sami Suoknuuti	
The change-over to one detail plan system from the viewpoint of real property law	
Date:	18.12.1995
Number of pages: 79	
Department:	Faculty of Civil Engineering and Surveying
Professorship:	Maa-29.Law
Special subject:	Law
Supervisor:	Professor Kari Kuusiniemi
Instructor:	Jussi Eerolainen, M.Sc.(Eng.)
<p>This study examines the problems in introducing a common detail plan which replaces both town plan and building plan. Shore plan has been left out of this examination. The crucial questions within the study have been the status of roads in building plan areas and the re-organization of real estate surveying and registration at detail-planned areas. The differences between the current detail plan forms and the problems they cause in changing over to a common detail plan have been examined by means of literary survey. Some answers to these problems have been proposed at the end of the study.</p> <p>The current system of two different detail plans goes back to the historical and municipal differences. These differences have been removed from the municipal law, but they still exist within planning.</p> <p>There are three main differences between streets and building plan roads:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Local authorities own the streets, but have only possessory right to building plan roads;2) The amounts and preconditions of land-owners duties to give traffic areas for free are different;3) The methods of taking over traffic areas differ. <p>At town plan areas the real estate surveys and registration are taken care of by local authorities, at building planned areas by the government authorities. The methods of surveys differ, too.</p> <p>According to my proposition town plans and building plans will be replaced by common detail plans. Site layout plans must be drawn up for all new detail plan areas. Real estate surveying can be taken care of by either local or government authorities, and it will happen mainly by parcelling real estate.</p>	
Keywords:	Law, town plan, building plan, real estate surveying
Language:	Finnish, abstract in English

ALKUSANAT

Tämä tutkimus on tehty diplomityönä Teknillisen Korkeakoulun rakennus- ja maanmittaustekniikan osaston maanmittaustekniikan laitoksen talousoikeuden laboratoriolle. Työssä on pyritty kirjallisuustutkimuksen ja haastattelujen avulla selvittämään asema- ja rakennuskaavan yhdistämisestä syntyviä kiinteistöoikeudellisia ja -teknisiä ongelmia. Työn valvojana on toiminut talousoikeuden vs. professori Kari Kuusiniemi. Työtä on ohjannut asiantuntijaryhmä, johon ovat kuuluneet Jussi Eerolainen ja Timo Linkola Suomen Kuntaliiton, Jyrki Hurmeranta ympäristöministeriön, Väinö Meuronen maanmittauslaitoksen, ja Kari Sorsakivi Suomen Kuntatekniikan yhdistyksen Kiinteistöinsinöörien kerhon edustajana. Tutkimuksen virallisena ohjaajana on toiminut Jussi Eerolainen.

Tutkimusta ovat rahoittaneet ympäristöministeriö ja maanmittauslaitos, joille osoitan suuret kiitokset. Haluan tässä yhteydessä kiittää myös vs. professori Kari Kuusiniemeä avusta ja kannustuksesta, ohjausryhmän asiantuntijoita yhteistyöstä, kommenteista ja kärsivällisyydestä, sekä DI, oik.yo Jari Salilaa käsikirjoituksen lukemisesta ja arvokkaista huomautuksista.

Espoossa 18.12.1995,



Sami Suoknuuti

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ	2
ABSTRACT	3
ALKUSANAT	4
SISÄLLYSLUETTELO	5
LYHENTEET	8
1. JOHDANTO	9
2. RAKENNUSLAIN KAAVAJÄRJESTELMÄN PERUSTEET	10
2.1. Rakennuslain järjestelmästä	10
2.2. Kaavajärjestelmän perusteet	10
2.3. Kunnallislainsäädännön kehityksestä	11
2.4. Miksi Suomessa on kaksi eri detaljikaavamuotoa?	13
2.5. Yhteinen detaljikaavamuoto lainsäädännön eri uudistamisvaiheissa	14
3. ASEMAKAAVAN JA RAKENNUSKAAVAN VÄLISIÄ EROJA	16
3.1. Laatiminen	16
3.1.1. Laatimisvelvollisuus	16
3.1.2. Laatimisperusteet	17
3.1.3. Kaavan muoto ja sisältö	19
3.2. Kaavan hyväksyminen ja vahvistaminen	21
3.2.1. Viranomaiset	21
3.2.2. Päätöksen alistaminen vahvistettavaksi	22
3.3. Kaavan toteuttaminen	23
3.3.1. Kiinteistönmuodostus	23
3.3.1.1. Toimituslajit	23
3.3.1.2. Toimitusmiehet	23
3.3.1.3. Toimituksen suorittaminen	25
3.3.1.4. Toimituskartta	26
3.3.1.5. Toimituskustannukset	26

3.3.2. Rekisteröiminen	27
3.3.2.1. Rekisteröintimenettelystä	27
3.3.2.2. Rekisteritunnukset	29
3.3.3. Tie- ja katualueiden hankkiminen	29
3.3.3.1. Yleiset tiet kaava-alueella	29
3.3.3.2. Liikennealueiden saaminen	30
3.3.3.3. Ilmaisluovutusvelvollisuus	31
3.3.3.4. Haltuunottomenettely	33
3.3.3.5. Kaavan muuttaminen tai lakkaaminen	35
3.3.4. Muut lunastustilanteet	36
3.3.4.1. Tehokkuuslunastus	36
3.3.4.2. Tontinosan ja rakennuspaikan osan lunastusoikeus	36
3.3.4.3. Kunnan lunastusvelvollisuus	38
3.3.5. Liikennealueiden rakentaminen ja yleiseen käyttöön luovuttaminen	39
3.3.6. Rakennuskiellot ja -rajoitukset	40
3.3.7. Kaavan toteuttamisesta johtuvat korvaukset	41
3.3.7.1. Maan luovuttaminen kunnalle korvausta vastaan	41
3.3.7.2. Haitan ja vahingon korvaaminen	41
3.3.7.3. Maanomistajan korvausvelvollisuus	43
3.3.8. Rasitteet	44
3.4. Yhteenvedo eroista ja nykytilanteen ongelmat	44

4. RUOTSIN KAAVA- JA KIINTEISTÖNMUODOSTUSJÄRJESTELMÄS-

TÄ	47
4.1. Kiinteistönmuodostus- ja -rekisteröintiorganisaatiosta	47
4.2. Detaljikaavojen yhdistämisen lähtökohdat	48
4.3. Kaavoitus- ja rakentamislain pääperiaatteista	50

5. KIINTEISTÖNMUODOSTUKSEN JA REKISTERINPIDON

JÄRJESTÄMINEN	53
5.1. Viranomaiset	53
5.2. Toimituslajit	55
5.2.1. Rakennuspaikan muodostaminen kiinteistöksi	55

5.2.2. Yleisten alueiden muodostaminen	57
5.2.3. Tunnusjärjestelmä	57
6. RAKENNUSKAAVATEIDEN POISTAMINEN	59
6.1. Ongelman laatu	59
6.2. Vanhojen rakennuskaavateiden muuttaminen kaduiksi	60
6.2.1. Rakennuskaavateiden määrä	60
6.2.2. Rakennuskaavateiden selvittämistoimitus	60
6.2.3. Yleisen alueen mittaus	61
6.2.4. Muita vaihtoehtoja	62
6.2.5. Työmäärän ja kustannusten vertailua	63
6.3. Ilmaisluovutusvelvollisuus	65
6.4. Haltuunottomenettely	66
7. MUUT ONGELMAT	67
7.1. Kaavojen laatiminen ja sisältö	67
7.2. Tonttijaon problematiikka	67
7.3. Lunastuskysymykset	69
8. RATKAISUEHDOTUS	70
9. YHTEENVETO	73
LÄHTEET	77

LYHENTEET

AKL	Asemakaavalaki 26.10.1931/82
BL	Byggnadslagen (1947/385) (Ruotsi)
ETL	Laki oikeudesta entiseen tiealueeseen 21.5.1954/245
JL	Jakolaki 14.12.1951/604
KaavJA	Kaavoitusalueiden jakoasetus 11.7.1960/353
KaavJL	Kaavoitusalueiden jakolaki 20.2.1960/101
kh	Kunnanhallitus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KM	Komiteanmietintö
KML	Kiinteistönmuodostamislaki 12.4.1995/554
KRekA	Kiinteistörekisteriasetus 14.6.1985/481
KRekL	Kiinteistörekisterilaki 16.5.1985/392
KuntaL	Kuntalaki 17.3.1995/365
kv	Kunnanvaltuusto
LH	Lääninhallitus
LunL	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 29.7.1977/603
MEKL	Maunu Eerikinpojan kaupunkilaki vuodelta 1359
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
OjaL	Laki tilojen yhteisten teiden ja valtojen sekä niihin verrattavien alueiden lakkaamisesta yhteisinä alueina 17.12.1977/983
PBL	Plan- och bygglagen (1987/10) (Ruotsi)
RakA	Rakennusasetus 26.6.1959/266
RakL	Rakennuslaki 16.8.1958/370
SM	Sisäasiainministeriö
YITA	Asetus yleisistä teistä 30.12.1957/482
YITL	Laki yleisistä teistä 21.5.1954/243

1. JOHDANTO

Tutkimuksen alussa selvitetään yleisesti, miksi Suomessa on käytössä kaksi yleistä detaljikaavamuotoa: asema- ja rakennuskaava. Tähän liittyen valotetaan kaavoissa ja niiden toteutuksessa sekä laatimisperusteissa olevia eroavaisuuksia. Samoin selvitetään mahdollisuuksia siirtyä kiinteistörekisterin pidossa yhden alueellisen rekisterinpitäjän järjestelmään. Tutkimuksessa on lähdetty siitä perusajatuksesta, että asema- ja rakennuskaavan yhdistäminen on tarpeen kaavajärjestelmän selkeyttämiseksi ja päällekkäisyyksien poistamiseksi. Rantakaava on jätetty tutkimusalueen ulkopuolelle erilaisuutensa vuoksi; rantakaava koskee vain ranta-alueita ja laaditaan pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi. Lisäksi rantakaavan laatiminen on maanomistajan tehtävä, kun taas asema- ja rakennuskaavan laatimisvelvollisuus kuuluu kunnalle.

Tutkimuksessa tarkastellaan oleellisimpia kaavojen yhdistämiseen liittyviä ongelmia. Pääpaino asetetaan ongelmien selvittämiseksi. Työ pohjautuu pääasiassa nykyiseen rakennuslakiin sekä uuteen kiinteistönmuodostamislakiin, joka astuu voimaan 1.1.1997. Tutkimuksessa selvitetään myös Ruotsista saatuja kokemuksia kiinteistönmuodostuksen ja -rekisteröinnin sekä kaavajärjestelmän uudistamisesta.

Keskeisin kysymys kaavojen yhdistämisessä liittyy nykyisten rakennuskaavateiden kiinteistötieteeseen asemaan. Järjestelmän selkeyden vuoksi olisi tarkoituksenmukaisinta muuttaa olemassaolevat rakennuskaavatiet asemakaavan mukaisiksi katualueiksi. Tämä jättää kuitenkin avoimeksi useita kysymyksiä: Muutetaanko rakennuskaavatiet asemakaavan mukaisiksi kaduiksi heti vaiko pitkän ajan kuluessa? Millä tavalla toimenpide voidaan suorittaa? Kuinka suuri tulee olemaan muuttamisen vaatima työ määrä ja sen kustannukset? Muita rakennuskaavateihin liittyviä ongelmia ovat mm. kaavojen erot katu- ja rakennuskaavatiealueiden luovutus- ja korvauskysymyksissä, haltuunottomenettelyssä sekä rakentamisessa ja yleiseen käyttöön luovuttamisessa.

Toinen kaavojen yhdistämisen pääongelmista liittyy kiinteistönmuodostukseen ja kiinteistörekisterin pittoon. Tässä tapauksessa ongelmakenttään kuuluvat niin kiinteistönmuodostusta ja -rekisteröintiä hoitavat viranomaistahot ja erilaiset toimituslait kuin myös kiinteistöjen tunnusjärjestelmän erilaisuus. Muita ongelmia ilmenee esimerkiksi kaavojen laatimisen ja sisällön, tonttijäon tarpeellisuuden, korvauskysymysten tai lunastuskysymysten kohdalla.

Työssä esitetään edellisen pohjalta mahdollisia toimintatapoja ja ratkaisuja siirryttäessä asema- ja rakennuskaavan sijasta yhteen detaljikaavamuotoon.

2. RAKENNUSLAIN KAAVAJÄRJESTELMÄN PERUSTEET

2.1. Rakennuslain järjestelmästä

Rakennuslaki säätelee rakentamista ja alueiden käytön suunnittelua. Laki ei suoranaisesti puutu toiminnalliseen taikka taloudelliseen suunnitteluun, vaan pitäytyy fyysisen suunnittelun alalla. Maankäytöllisinä hyväksytyjen määräysten ala on ollut verrattain laaja ulottuen muun ohella aina pohja- ja pintavesien suojeluun. /Kuusiniemi, s. 11/

Rakennuslain johtavia periaatteita ovat taaja-asutuksen ja haja-asutuksen erottelun periaate ja tähän liittyvä taaja-asutuskielto, rakennuslupa- ja rakennusvalvontajärjestelmä, rakennuskielto- ja poikkeuslupajärjestelmä sekä kaavajärjestelmä oikeusvaikutuksineen. Näiden periaatteiden mukaan pyritään järjestyneeseen ja tarkoituksenmukaiseen rakentamiseen sekä suunnitelmalliseen maankäyttöön samoin kuin hyvän rakennustavan edistämiseen sekä terveelliseen ja turvalliseen asuin-, työ- ja elinympäristöön yleensä. /Hyvönen 1988, s. 23/

2.2. Kaavajärjestelmän perusteet

Rakentamista ohjataan kaavoituksella. Kaavajärjestelmä koostuu yhtäältä yleispiirteisistä ja toisaalta yksityiskohtaisista kaavoista. Yleispiirteiset kaavat koskevat usein laajoja alueita, eikä niillä yleensä ole maanomistajaan tai muuhun tahoon nähden ehdottomia oikeusvaikutuksia, jollaisia puolestaan aina sisältyy yksityiskohtaisiin kaavoihin.

Kaikkein yleisimmällä tasolla yhteiskunnan kehitystä ohjataan valtakunnansuunnittelulla, jolla pyritään valtakunnan eri osissa vallitsevien olosuhteiden ja alueittaisten edellytysten pohjalta edistämään kokonaisuuden kannalta parhaalla mahdollisella tavalla elinkeinoelämän ja asutuksen sijoittamista sekä yhteiskunnallisten olojen kehitystä. Kuusiniemen mukaan valtakunnallisen alueiden käytön suunnittelun kannalta merkittävimpiä asiakirjoja ovat olleet ministeriöiden toimialoillaan tekemät valtakunnalliset inventoinnit ja suojeluohjelmat, joista voidaan mainita valtakunnallinen harjajensuojeluohjelma ja soidensuojelun perusohjelma /Kuusiniemi, s. 13/. Varsinaisista kaavamuodoista yleispiirteisimpiä ovat seutukaavat, joilla suunnitellaan alueiden käyttämistä maakunnallisella tasolla. Yleensä maakunnan liitto tai seutukaavakuntayhtymä laatii kaavan useamman kunnan alueelle. Yleiskaavalla puolestaan ohjataan alueiden käyttöä kunnallisessa mittakaavassa ja sen laatijana toimii kunta. Kunnan alueella maankäytön suunnittelusta vastaa kunta itse. Tätä velvollisuutta ja oikeutta kutsutaan

kunnan kaavoitusmonopoliksi /Eerolainen ym. s. 7/.

Yksityiskohtaisia kaavoja ovat asemakaava, rakennuskaava ja rantakaava. Rakennuskaava on poikkeuksetta maalaiskuntien kaava, sillä kaupungin alueelle sitä ei saa laatia. Rakennuskaava voi toki olla voimassa kaupungin liitosalueilla. Asemakaava saadaan laatia kaikkiin kuntiin, joskin sitä on käytetty lähinnä vain kaupungeissa. Asemakaavassa annettuja määräyksiä tarkennetaan tonttijaolla, jossa osoitetaan rakennuskorttelien sisäinen kiinteistöjaotus. Asemakaavan ja rakennuskaavan laatijana toimii kunta. Tonttijaon laatii yleensä kunnan kiinteistöinsinööri. Rantakaavalla ohjataan maankäyttöä sellaisilla ranta-alueilla, joilla ei ole voimassa asematai rakennuskaavaa mutta on tarvetta ohjata maankäyttöä. Rantakaava on pääsääntöisesti maanomistajan kaava, eli sen laatimisesta huolehtivat kaavoitettavan alueen maanomistajat.

Yleispiirteisempi kaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yksityiskohtaisempaa kaavaa. Toisaalta, yleispiirteisempi kaava väistyy aina, kun alueelle vahvistetaan yksityiskohtaisempi kaava. Seutukaava ei ole voimassa yleis-, asema- rakennus- eikä rantakaava-alueilla, yleiskaava ei ole voimassa asema-, rakennus- eikä rantakaava-alueilla. Kuitenkaan ns. I asteen, eli vahvistamaton kv:n hyväksymä yleiskaava, jolla lain mukaan ei ole varsinaisia oikeusvaikutuksia, ei syrjäytä seutukaavaa. /Kuusiniemi, s. 14/

2.3. Kunnallislainsäädännön kehityksestä

Vanhin paikallisen itsehallinnon muoto maassamme olivat käräjät, joille seudun vapaat miehet kokoontuivat ratkaisemaan rikos- ja riita-asioita sekä päättämään muistakin yhteisistä asioista. Aikaa myöten käräjistä kehittyivät kihlakunnanoikeudet, jotka vähitellen saivat päätettäväkseen myös hallintoasioita. Kihlakunnanoikeuksien rinnalle kehittyi jo varhain hallintopitäjän itsehallinto. Hallintopitäjä oli alkuaan veronkantopiiri, jonka verovelvolliset olivat yhteisvastuussa kruunulle menevistä veroista. Pitäjänkokousten puheenjohtaja joko valittiin tai sellaisena toimi kihlakunnantuomari. Hallintopitäjien merkityksen vähitellen pienentyessä seurakuntien hallintoon kuuluvien kirkonkokousten merkitys vastaavasti lisääntyi, ja 1830-luvulta lähtien kaikki maalaispitäjien yleiset itsehallintoasiat käsiteltiin kirkonkokouksissa. /Hannus-Hallberg, s. 26/

Kaupungeissa olot erosivat suuresti maaseudulla vallinneista. Kaupunkien hallinto järjestettiin vuonna 1359 annetulla Maunu Eerikinpojan kaupunkilailla. Hallinnosta huolehtivat toisaalta kaupungin raati, jossa oli kaupungin porvarien asettamia pormestareita ja jokaista kohden

neljä raatimiestä, sekä toisaalta kuninkaan asettama vouti. Uuden ajan alussa raadista muotoutui maistraatti, jonka johdossa oli kuninkaan hänelle esitetyistä ehdokkaista nimittämä pormestari ja jäsenenä porvarien valitsevat neuvosmiehet. Aikaa myöten alettiin pitää myös porvarien edustajien kokouksia, joista sittemmin kehittyivät kaupunginvaltuustot. /Hannus-Hallberg, s. 27/

Kunnallishallinto järjestettiin maassamme nykyiselle pohjalle vuoden 1865 asetuksella kunnallishallituksesta maalla ja vuoden 1873 asetuksella kunnallishallituksesta kaupungissa. Näiden asetusten myötä maaseudullakin erotettiin maallisten asioiden hoito kirkollisten asioiden hoidosta. Kunnallishallinnosta maalla tulivat huolehtimaan alueiltaan seurakuntia vastaavat maalaiskunnat. Pääösvaltaa tulivat käyttämään maalaiskunnassa kuntakokous ja valtuutetut sekä kaupungissa raastuvanoikeus ja kaupunginvaltuusto. Hallinnosta huolehtiminen säädettiin maalaiskunnassa kunnallislautakunnalle ja kaupungissa maistraatille. Kunnille annettiin myös yleinen oikeus periä veroa jäseniltään. /Hannus-Hallberg, s. 27-28/

Vuoden 1976 kunnallislaille siihenastisesta kuntamuotojärjestelmästä - kaupungit, kauppalat ja maalaiskunnat - siirryttiin yhtenäiseen kuntajärjestelmään. Tämän mukaisesti uuden kunnallislain säännökset olivat kaikkien kuntien osalta samat. Kaupungin nimitys kuitenkin säilytettiin. /Hannus-Hallberg, s. 33/ Vuoden 1976 lakiin tehtiin edelleen useita muutoksia, kunnes heinäkuussa 1995 astui voimaan uusi kuntalaki.

Detaljikaavoitus kunnan alueella on nykyään määrätty RakL 33 ja 95 §:ien nojalla kunnan tehtäväksi. KuntaL 2.3 § antaa kunnille mahdollisuuden hoitaa sille määrätty tehtävät joko itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunta voi myös tämän perusteella ostaa tarvittavat palvelut yksityisiltä yrittäjiltä, joten sen ei tarvitse itse laatia kaavaa. Tällöin kv ei kuitenkaan voi delegoida kaavan hyväksymispäätöstä. Laki kunnan kiinteistöinsinööristä (1995/557) antaa kahdelle tai useammalle kunnalle mahdollisuuden yhteisen kiinteistöinsinöörin viran perustamiseen. Kuntalain 76.3 §:n perusteella kunnat voivat sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Aikaisemmin kunta on voinut antaa toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi vain sellaisia tehtäviä, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttämistä. Tämä rajoitus on nyt poistunut. KuntaL 76.3 § pitää sisällään nyt myös sellaiset tehtävät, joihin sisältyy julkisen vallan käyttämisen oikeutta. /Heuru, s. 376/

2.4. Miksi Suomessa on kaksi eri detaljikaavamuotoa?

Ensimmäiset asemakaavat Ruotsi-Suomessa lienee suunniteltu kokonaan uuteen paikkaan rakennettavia kaupunkeja varten. Tästä löytyy merkintöjä jo 1400-luvun lopulta. Suomessa ryhdyttiin vasta 1630-luvulta lähtien eurooppalaisesta vaikutuksesta johtuen laatimaan ruutukaavoja. Vuoden 1649 majatalosäännön mukaan uusi kaupunki oli perustettava niin, että kaikki, mitä sinne rakennettaisiin, tapahtuisi ja toimitettaisiin määrätyn järjestyksen ja suunnitelman mukaan. Käytännössä maanmittari laati usein paikan päällä kartalle asemakaavaehdotuksen, jonka kuningas hyväksyi. Vuoden 1734 lain rakennuskaaren 29:1 §:n nojalla kuninkaan käskynhaltija yhdessä pormestarin ja raadin kanssa saattoivat antaa hallinnollisia määräyksiä kaupungin kaavoittamisesta ja rakentamisesta. Asemakaavojen laatiminen siirtyi yksinomaan kaupunkien asiaksi vuodesta 1873 ja niiden vahvistaminen siirtyi 1883 senaatille ja myöhemmin valtioneuvostolle. Vasta rakennuslain voimaantulon myötä vuonna 1958 vahvistaminen siirtyi ministeriölle ja eräissä tapauksissa edelleen lääninhallitukselle. /Hyvönen 1988, s. 8-10/

Vuonna 1931 annetun asemakaavalain mukaan kaupunki oli järjestettävä ja rakennettava asemakaavan nojalla sitä mukaa kuin kehitys vaatii. Maalaiskunnan taajaan asuttu alue sekä alue, jolle oli odotettavissa suurempaa rakennustoimintaa, voitiin vastaavasti järjestää rakennussuunnitelman avulla. Rakennussuunnitelma voitiin laatia taajaväkiseen yhdyskuntaan sekä muullekin taajaan asutulle alueelle maaseudulla. Vastuu maaseudun kaavoituksesta oli tuolloin lähinnä LH:lla, joskin kunta ja maanomistaja saattoivat tehdä myös oma-aloitteisia valmiita ehdotuksia. /Hyvönen 1988, s. 13-15/

Rakennuskaavan nimi omaksuttiin vuoden 1958 RakL:ssa. Säännösten sisältö perustui aluksi AKL:n rakennussuunnitelmasta saatuihin kokemuksiin. Kaavan laatiminen ja vahvistaminen säilyivät LH:ssa, mutta kunta ja maanomistaja suorittivat valtion ohella kustannuksia niin kuin käytännössä aiemminkin. /Hyvönen 1988, s. 689/ Rakennuskaavan laatiminen tuli kunnan tehtäväksi vuoden 1967 alusta RakL:n muutoksen nojalla, jolloin vasta on voitu puhua kunnallisen kaavoitusmonopolin ulottumisesta kaikkiin kuntiin. /Hyvönen 1988, s. 15/ Lääninhallituksen asemaa kaavasta päättävänä elimenä ei kuitenkaan tuolloin kokonaan poistettu, sillä kunnan tuli edelleen alistaa rakennuskaava LH:n hyväksyttäväksi.

Vuoden 1948 kunnallislaisissa kunnat eroteltiin kaupunkeihin, kauppaloihin ja maalaiskuntiin. Vuoden 1958 rakennuslain systematiikka perustui tälle jaolle. Kahden eri detaljikaavamuodon järjestelmä siis juontuu historiasta ja erilaisista kuntamuodoista. Kuntamuotojen erot on kunnallislainsäädännöstä poistettu, mutta kaavoituksessa ne edelleen ovat voimassa.

2.5. Yhteinen detaljikaavamuoto lainsäädännön eri uudistamisvaiheissa

Vuonna 1972 asetetun kiinteistönmuodostamiskomitean tehtävänä oli selvittää kahdenlaisesta kiinteistönmuodostamismenettelystä kaava-alueilla aiheutuvia epäkohtia, tutkia kiinteistönmuodostamisen yhdenmukaistamista koskevia mahdollisuuksia sekä laatia ehdotus asiaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi /KM 1974:8, s. 2/. Komitean mielestä epäyhtenäisestä kiinteistönmuodostamisesta aiheutuu merkittäviä haittoja, ja se piti tarkoituksenmukaisena yhtenäistää kiinteistönmuodostaminen ja -rekisteröinti siten, että ne ovat riippumattomia hallinnollisesta jaotuksesta ja siitä, mikä viranomainen suorittaa rekisteröinnin. Kysymykset kiinteistötoimitus- ja kiinteistörekisteriviranomaisista samoin kuin niiden toimialueista tuli komitean mukaan selvittää erikseen. /KM 1974:8, s. 60/

Kaavoitus- ja rakentamisasiaain neuvottelukunta (KARANEK) antoi vuonna 1974 mietintönsä (KM 1974:44), jossa se ehdotti rakennuslain yksityiskohtaiset kaavamuodot korvattavaksi yhdellä kaavamuodolla, jota mietinnössä kutsuttiin rakentamiskaavaksi. Kaavaan perustuva rakentamisoikeus olisi tällöin ollut määräaikainen.

Sisäasiainministeriö asetti 20.10.1975 kaksi työryhmää valmistelemaan edellä mainitun periaatemietinnön ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta alustavat ehdotukset yhtäältä alueiden käyttöä ja toisaalta rakentamista koskeviksi laeiksi. Työryhmät ehdottivat loppuraportissaan (Laki maankäytön suunnittelusta ja rakentamislaki. Alustavat ehdotukset. Sisäasiainministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto, 1.2.1977) aiemman periaatemietinnön sisältöön nähden vain pienehköjä muutoksia, jotka lähinnä koskivat asemakaavojen määräaikaisuuden toisenlaista järjestelyä. Ehdotus sisälsi edelleen vain yhden detaljikaavamuodon, jota tällä kertaa kutsuttiin asemakaavaksi.

Työryhmien ehdotuksista puolestaan hankittiin lausuntoja useilta eri tahoilta, ja vuonna 1978 asetettiin kaksi työryhmää laatimaan tarkistettavat ehdotukset laeiksi maankäytön suunnittelusta ja rakentamisesta. Työryhmät antoivat 2.6.1981 yhteisen mietinnön, jossa ne korostivat yleiskaavan merkityksen kasvamista kaavoituksen keskeisimmäksi elementiksi. Ehdotuksen mukaan jokaiseen kuntaan tulisi laatia koko kunnan alueen kattava vahvistettu yleiskaava, minkä johdosta asemakaavan vahvistamisesta voitaisiin yleensä luopua. Ehdotuksen mukaan asema-, rakennus- ja rantakaava tulisivat korvattaviksi yhdellä kaavamuodolla, asemakaavalla, jota koskevat säännökset olisi laadittu niin joustaviksi, että kaava soveltuisi kaikkiin maankäytön yksityiskohtaista järjestämistä vaativiin tilanteisiin. /SM 1981, s. 13/

Hallituksen esitys kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön julkistettiin 16.3.1984. Lausuntojen ja julkisen keskustelun pohjalta kokonaisuudistuksen valmistelua jatkettiin tämän jälkeen sekä virkamiestyönä että ministeriön asettamissa työryhmissä. Vuoteen 1987 mennessä uudistuksen painopiste siirtyi jälleen osittaisuudistuksiin. /Hyvönen 1988, s. 963/ Samalla luovuttiin tilapäisesti myös yhden detaljikaavamuodon tavoitteesta.

Rakennuslain ensimmäinen, rakentamisen valvontajärjestelmiä ja rakennusjärjestystä koskeva osauudistus tuli voimaan 1.1.1990. Toisen osauudistuspaketin tavoitteena oli kaavoitustoimeen liittyvän päätöksenteon kehittäminen ja kuntien omavastuun päätöksenteon lisääminen. valtion viranomaisten kuntiin kohdistuvaa valvontaa kevennettiin ja suunnattiin entistä yleispiirteisempiin maankäytön suunnitelmiin. Eräitä poikkeuslupa-asioita siirrettiin kuntiin. rakennusjärjestyksen alistamisvelvollisuudesta luovuttiin. /Kuusiniemi, s. 8/ Toiseen osauudistukseen liittyvät lainmuutokset tulivat voimaan syyskuussa 1990.

Ympäristöministeriön alueidenkäytön osasto antoi 29.9.1995 tiedotteen, jonka mukaan rakennuslain uudistamista jatketaan. Koska rakennuslain kokonaisuudistus on hyvin laaja ja vaatii pidemmän valmisteluajan, kiireellisemmät muutostarpeet voitaisiin käsitellä tekemällä nykyiseen rakennuslakiin vielä yksi osauudistus. Tällä tavoin voitaisiin myös helpottaa kokonaisuudistuksen tekemistä. Kokonaisuudistuksen valmistelu voitaisiin käynnistää jo osauudistusta valmisteltaessa. Tavoitteena olisi kaavoitusta ja rakentamista koskeva laki, jossa olisi selkeä rakenne, yksinkertaistettu kaavajärjestelmä, ja josta olisi poistettu kuntamuodoista johtuvat erot. /YM 1995, s. 2-3/

3. ASEMAKAAVAN JA RAKENNUSKAAVAN VÄLISIÄ EROJA

3.1. Laatiminen

3.1.1. Laatimisvelvollisuus

Asemakaava tarkoittaa suunnitelmaa, jossa yksityiskohtaisesti säännellään kaupungin järjestämistä ja rakentamista /Larma ym. s. 171/. Laatimisvelvollisuus ja samalla oikeus asemakaavan laatimiseen kuuluu kunnallisen kaavoitusmonopolin periaatteen mukaisesti kunnalle /Hyvönen 1988, s. 619/. Rakennuslain 33 §:n mukaan kaupungin yksityiskohtaista järjestämistä ja rakentamista varten on laadittava asemakaava sitä mukaa kuin kehitys vaatii. Larmen ym. mukaan kehitys voi myös vaatia muuttamaan asemakaavaa. Säännöksen on katsottava koskevan siis myös asemakaavan muuttamisvelvollisuutta. /Larma ym. s. 172/

Maalaiskunnan taaja-asutusta ja muuta sellaista aluetta varten, jonka rakentamisen ja muun maankäytön yksityiskohtainen järjestäminen on tarpeellista, on kunnan toimesta sitä mukaa kuin kehitys vaatii laadittava rakennuskaava (RakL 95.1 §). Asemakaavan tavoin tässäkin tapauksessa vaatimus kehityksen huomioonottamisesta sisältää myös kaavan ajan tasalla pitämismääräyksen /Larma ym. s. 365/. Säännöksen perusteella rakennuskaavaa ei voida vahvistaa kaupungin alueelle, mutta esimerkiksi alueliitosten seurauksena rakennuskaava-alueita voi olla myös kaupungeissa.

RakL 116 §:n perusteella myös maalaiskuntaan tai johonkin sen osaan voidaan laatia asemakaava, mutta maalaiskuntaa ei voida pakottaa laatimaan asemakaavaa. Kunnalla ei toisaalta ole oikeudellista estettä valita asemakaava yksityiskohtaiseksi kaavaksi. Asemakaava voidaan laatia myös alueelle, jolla on voimassa rakennus- tai rantakaava. Näitä toisia kaavoja ei tarvitse erikseen kumota, sillä kun asemakaava tulee voimaan, toisen samalla alueella olevan kaavan voimassaolo samalla RakL 128.1 ja 123a.1 §:ien perusteella päättyy. /Larma ym. s. 424-425/

Sekä asema- että rakennuskaava on siis kunnan laadittava sitä mukaa kuin kehitys vaatii. Rakennuskaava on laadittava nimenomaisesti maalaiskunnan taaja-asutusta ja muuta sellaista aluetta varten, jonka maankäytön yksityiskohtainen järjestäminen on tarpeellista. Olennaista eroa kaavojen välillä ei tältä osin ole, sillä Hyvösen mukaan myös asemakaava voidaan laatia muutakin maankäytön järjestämistä kuin taaja-asutusta varten /Hyvönen 1988, s. 619/.

Asemakaavan laatijaksi on RakA 37.1 §:n nojalla valittava pätevä henkilö. Rakennuskaavan laatijan osalta vastaavaa nimenomaista pätevyysvaatimusta ei ole.

3.1.2. Laatimisperusteet

Asemakaava on RakL 34 §:n mukaan laadittava maaston, maaperän laadun ja muiden paikallisten olosuhteiden mukaan sillä tavoin, että alue tulee tarkoituksenmukaisesti käytetyksi sekä että yhtenäistä ja hyvää rakennustapaa edistetään. Sen pitää tyydyttää terveellisuuden, paloturvallisuuden, liikenteen, viihtyisyyden ja kauneuden vaatimukset. Siinä on varattava tarpeelliset alueet niihin erilaisiin tarkoituksiin, joita kaupungin kehitys edellyttää. Asemakaavaa laadittaessa on kulttuurimuistomerkkejä sekä kauniita näköaloja ja muita kauneusarvoja mahdollisuuksien mukaan suojeltava ja säilytettävä. Lisäksi on asemakaavaa laadittaessa mikäli mahdollista otettava huomioon vallitsevat maanomistusolot sekä kiinnitettävä tarpeellista huomiota siihen, etteivät kustannukset asemakaavan toteuttamisesta muodostu liian rasittaviksi ja ettei yksityiselle maanomistajalle aseteta kohtuuttomia rajoituksia, jotka asemakaavalle asetettavia vaatimuksia olennaisesti syrjäyttämättä voidaan välttää.

Säännöksessä on pääasiassa joustavin normein säädetty asemakaavan perusteista ja sisällöstä. Asemakaavan laatimisohteet ilmaisevat kuitenkin vain yleisluonteisia, suunnittelua ohjaavia sääntöjä. Asemakaava on aina yksilöllinen. Asemakaavan mallia, kaavaa, joka sopisi yleisesti kaikkiin tapauksiin ei ole. /Larma ym. s. 174/ Larma ym. toteavat myös, että yhteiskunta on vastuussa hyvin rakennettujen yhdyskuntien luomisesta tai ainakin mahdollisimman hyvien edellytysten valmistamisesta siihen. Asemakaavoituksen tehtävänä on sille annetuin keinoin osaltaan edistää kansalaisten aineellista, henkistä ja sosiaalista hyvinvointia. /Larma ym. s. 175/

RakL 37 §:n 1 momentin mukaan asemakaava-alueella rakennuskortteliin kuuluva alue on jaettava tontteihin, milloin maanomistaja sitä pyytää tai se muutoin havaitaan tarpeelliseksi, siis käytännössä aina. Tonttijako on osoitettava tonttijakokartalla, josta käy ilmi jaettu alue sekä se, miten jako on toimitettu. Tonttijaon laatimisperusteista säädetään 37.3 §:ssä. Tonttijaon on oltava tarkoituksenmukainen, ja siinä on mahdollisuuksien mukaan kiinnitettävä huomiota vallitseviin maanomistusoloihin. Tonttijaon laatii yleensä kunnan kiinteistöinsinööri.

RakA 44 §:ssä tarkennetaan tonttijaon laatimisperusteita seuraavalla tavoin:

- 1) jokaisen tontin tulee rajoittua katualueeseen, toriin tai katuaukioon; erityisestä

syystä tontti voi kuitenkin rajoittua virkistys- tai liikennealueeseen, minkä kautta tontille on järjestettävissä ajokelpoinen yhteys;

2) tontit on tehtävä sen muotoisiksi ja suuruisiksi kuin rakentamisen ja tontin käytön kannalta on tarkoituksenmukaista;

3) tonttien välirajat on yleensä muodostettava suoriksi; sekä

4) mikäli tonttijaon tarkoituksenmukaisuus sallii, on otettava huomioon vallitsevat maanomistusolot.

Tonttijako täydentää asemakaavaa rakennuskorttelien osalta tarkoituksenmukaisen järjestelyn aikaansaamiseksi ja se sisältää velvoittavan suunnitelman kiinteistöjaotusta varten. Tonttijaon kohteena voi olla vain rakennuskortteli tai sen osa, mutta ei mikään muu asemakaavan alueryhmistä. /Larma ym. s. 208/

Tonttijako syntyy, muuttuu ja poistuu vain tonttijaoksi nimitettävällä hallintotoimella. Asemakaava tai sen muutos ei sellaista aikaansaa. Asemakaavan tarkoituksenmukaisuuden arvostelemiseksi tai muusta syystä asemakaavaan merkitään usein, miten tonttijako voidaan suorittaa, mutta asemakaavalla tonttijako ei kuitenkaan vahvistu. Kunnalla ei ole velvollisuutta tonttijaon laatimiseen ennen kuin rakennuskorttelia koskeva asemakaava on voimassa. /Larma ym. s. 209-210/ Tonttijako voidaan kuitenkin hyväksyä myös asemakaavan yhteydessä.

RakL 95.2 §:ssä säädetään rakennuskaavan laatimisperusteista seuraavasti:

"Rakennuskaavaa laadittaessa on erityisesti otettava huomioon, että kaava tyydyttävästi täyttää ne vaatimukset, joita kohtuuden mukaan voidaan asettaa järjestetylle rakennustoiminnalle, ja että kaavasta tulee niin yksinkertainen ja tarkoituksenmukainen, kuin olosuhteiden mukaan on mahdollista, sekä että tarpeettomia kustannuksia vältetään ja riittävää huomiota kiinnitetään voimassa oleviin omistusoikeussuhteisiin. Kuitenkin saadaan rakennuskaava laatia yksityiskohtaisemmaksi asemakaavan tapaiseksi, milloin taloudelliset edellytykset ovat olemassa sellaisen kaavan toteuttamiseen ja sitä muutoinkin on pidettävä tarkoituksenmukaisena."

Rakennuskaavan sisältövaatimusten eroina asemakaavan sisältövaatimuksiin verrattuna ovat ennen kaikkea asemakaavan nimenomainen terveellisyysvaatimus, sekä vaatimus yhtenäisen ja hyvän rakennustavan edistämiseen. Rakennuskaavalta edellytetään lähinnä yksinkertaisuutta eli tyytymistä kohtuulliseen vaatimustasoon ja kaavan taloudellisuutta. Erona on myös rakennuskaavan sisältövaatimusten ilmaisullinen väljäsisältöisyys. /Hollo-Kuusiniemi, s. 562/ Tähän liittyen RakA 32.2 §:n 20-kohtaista asemakaavan laatimissäännöstöä pitää noudattaa rakennuskaavan tapauksessa vain soveltuvien osien (RakA 114.2 §). Itse pitäisiin

kaikkein suurimpina eroina nimenomaan rakennuskaavan antamaa liikkumavaraa kaavan sisällön suhteen, sekä sitä, että rakennuskaavaan ei liity tonttijaon kaltaista sekundaarista kiinteistökaavaa. Ohjeellinen rakennuspaikkajako toki voidaan laatia, mutta sillä ei ole tonttijaon kaltaisia oikeusvaikutuksia.

Asemakaavassa maanomistusolot on otettava huomioon mahdollisuuksien mukaan (RakL 34 ja 37 §). Rakennuskaavassa maanomistusojojen ja maahan liittyvien oikeuksien huomioiminen on ainakin periaatteessa tarkempaa; RakL 95.2 §:n perusteellahan omistusoikeussuhteisiin on kiinnitettävä riittävää huomiota. Käytännössä tässä suhteessa kaavojen välinen ero on jokseenkin olematon.

3.1.3. Kaavan muoto ja sisältö

Asemakaava on RakA 32 §:n 1 momentin mukaan laadittava siten, että se tyydyttää kaupungin tulevan kehityksen vaatimukset ja että eri tarkoituksiin varataan riittävästi alueita. Erityisesti on lisäksi katsottava, että puistoja ja muita virkistysalueita järjestetään riittävästi kaupungin eri osiin ja ettei näihin tarkoituksiin aikaisemmin varattua alaa ilman erityistä syytä supisteta (RakL 34.2 §). RakL 35.1 §:n nojalla asemakaavassa on määrättävä asemakaava-alueen rajat sekä asemakaavaan sisältyvien alueiden rajat ja ne tarkoitukset, joihin nämä alueet on aiottu käytettäväksi.

Asemakaavassa voidaan määrätä alueita (RakL 36 §):

- 1) rakennuskortteleiksi;
- 2) katualueeksi;
- 3) toreiksi ja katuaukioiksi;
- 4) virkistysalueiksi;
- 5) liikennealueiksi;
- 6) vaara-alueiksi;
- 7) erityisalueiksi; sekä
- 8) vesialueiksi.

Asemakaavassa voidaan antaa myös muita määräyksiä, joita katsotaan tarvittavan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä (asemakaavamääräykset).

Asemakaavamääräykset täydentävät kaavamerkintöihin perustuvia käyttötarkoituksia. RakA 33.1 §:ään on koottu pitkä, esimerkinomainen - ei siis tyhjentävä - luettelo rakennuskortteleissa

mahdollisista kaavamääräyksistä. Listan mukaan asemakaavamääräykset voivat koskea esimerkiksi rakennusrajoja, tontin rakennusala, rakennusten asemaa, rakentamistiheyttä, tontille rakennettavien rakennusten enimmäismäärää, kerrosten lukumäärää, rakennusten korkeutta, rakennusaineita, julkisivuja, kattoja, istutusvelvollisuutta, kieltä järjestää ulospääsytie katualueelle, aitaamista ja pysäköintipaikkojen järjestämistä.

Kun asemakaavan eri aluevarausryhmillä on erilaisia oikeusvaikutuksia, on Larman ym. mielestä tärkeää, että alue, joka ei ole mikään eri ryhmässä esimerkkinä mainituista alueista vaan kuuluu jonkin ryhmän osaan "muita", määrätään siihen ryhmään, johon se luonteensa puolesta kuuluu. Jollei alue sovi mihinkään ryhmään, ei aluetta voida asemakaavassa siihen tarkoitukseen määrätä. /Larma ym. s. 192/

Ne käyttötarkoitukset, joihin maata saa rakennuskaavassa määrätä, ovat

- 1) rakennusmaa;
- 2) liikenneväylä;
- 3) muut yleiset alueet (edellisen ulkopuolelle jäävät liikennealueet, virkistysalueet, erityisalueet, suojelualueet ym.); ja
- 4) muut käyttötarkoitukset (mm. maa- ja metsätalous). /Larma ym. s. 371/

Rakennuskaavassa voidaan erityisestä syystä osoittaa alueita myös maa- ja metsätaloutta varten (RakL 96.2 §), mitä ei asemakaavassa voida tehdä. RakL 96.2 §:n tarkoittamana erityisenä syynä maatalousalueen osoittamiseen on pidettävä lähinnä kaavoituksellisia syitä, kuten maatalousalueeksi sopivan alueen sijainti rakennusmaan ja yleisten alueiden sisällä suunnittelullisen kokonaisuuden puitteissa /Hyvönen 1988, s. 691-692/. Asemakaavassakin on kuitenkin Larman ym. mukaan mahdollista määrätä maata maatalan talouskeskuksen korttelialueeksi (AM), asuin- ja kasvitarkennusten korttelialueeksi (AV) ja ryhmäpuutarha- ja palstaviljelyalueeksi (RP) /Larma ym. s. 193/. Rakennuskaavan kaavamerkintöjä tarkentamaan voidaan tarvittaessa antaa rakennuskaavamääräyksiä (96.3 §).

Asemakaava sitoo määrätyin tavoin tonttijaon laatimista. Ensiksikin rakennuskorttelin rajat ovat samalla tonttien eräitä rajoja, mutta asemakaavassa määrätään yleensä muustakin, joka vaikuttaa ratkaisevasti tonttijakoon. Varsinkin asemakaavassa olevat rakennusalat määräävät korttelin sisäisiä tontinrajoja. Tonttijako on sen vuoksi usein ainakin suurin piirtein ratkaistu jo asemakaavassa, vaikka tonttijakoa ei ole sen yhteydessä vahvistettukaan. /Larma ym. s. 210-211/ Rakennuskaavaan ei sisälly tonttijakoa vastaavaa sekundaarista kiinteistökaavaa, mutta kaavassa voidaan osoittaa ohjeellinen rakennuspaikkajako /Kuusiniemi, s. 26/.

Pääsääntö rakennuskaava-alueella on, että rakentamiskelpoisena rakennuspaikkana voidaan pitää korttelialueen osaa, jolle RakL:n säännösten mukaan voidaan myöntää rakennuslupa. Jos ohjeellinen rakennuspaikkajako puuttuu, voidaan rakennuspaikkoina pitää saman omistajan omistuksessa olevia korttelialueen osia, joille voidaan myöntää rakennuslupa. /Eerolainen ym. s. 24/

3.2. Kaavan hyväksyminen ja vahvistaminen

3.2.1. Viranomaiset

Asemakaavan hyväksyy kaupunginvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan johtosäännössä siirtää kaupunginhallitukselle niiden asemakaavan muutosten osalta, joita ei ole pidettävä olennaisina. Rakennuskaavan hyväksyy vastaavasti kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan johtosäännössä siirtää kh:lle sellaisten rakennuskaavan muutosten osalta, joita ei ole pidettävä olennaisina.

Vähäisenä muutoksena pidetään RakA 146 §:ssä esitetyn mukaisesti

- 1) kadun, tontin, puiston tai muun alueen nimen taikka kaupunginosan tai korttelin nimen tai numeron muuttamista;
- 2) rakennusaineita, julkisivuja, ikkunoita, kattoja, läpikulkuaukon järjestämistä rakennukseen, asuntojen enimmäismäärää tai keskipinta-alaa, autopaikkojen määrää, rakentamatta jätettävää tontin- tai rakennuspaikan osan käyttöä, viemäriä tai muuta johtoa taikka ulospääsytien järjestämistä katualueelle koskevien asemakaavamääräysten muuttamista;
- 3) rakennusalojen, -rajojen tai maanpinnan korkeutta osoittavien lukujen muuttamista;
- 4) rakennuksen suurimman sallitun kerrosluvun muuttamista yhdestä kahteen tai kahdesta yhteen taikka kerrosluvun lisäämistä siten, ettei rakennuksen korkeus muutu;
- 5) rakennettavaksi sallitun talotyyppin muuttamista enintään kaksikerroksisten rakennusten korttelialueella;
- 6) kaavan toteuttamista helpottavien rajantarkistusten tekemistä eri käyttötarkoituksalueiden välillä;
- 7) rakennusoikeuksien vähäistä muuttamista; tai
- 8) muun edellämainittuihin muutoksiin verrattavissa olevan tarkistuksen tekemistä.

Kaavaan tehtävät vähäiset muutokset eivät kuitenkaan saa muuttaa alueen maankäytön yleistä luonnetta kaavassa osoitetusta tai poiketa kaavaa laadittaessa omaksutuista periaatteista, muuttaa alueella vallitsevaa yhtenäistä rakennustapaa taikka vaarantaa ympäristöllisesti merkittävien arvojen säilymistä.

RakL 39a §:n nojalla tonttijako voidaan hyväksyä asemakaavan yhteydessä. Muussa tapauksessa sen hyväksyy kaupunginhallitus. Kaupunginhallituksen päätösvaltaa voidaan johtosäännössä siirtää lautakunnalle. Vapaakuntalakien perusteella tehtävä voidaan antaa edelleen viranhaltijan tehtäväksi. Tällöin siis tonttijaon voi hyväksyä esimerkiksi kaupungingeodeetti. Vapaakuntalait ovat voimassa 31.12.1996 saakka, minkä jälkeen kunnan vapaakuntakokeiluun perustuva oikeus poiketa säännöksistä ja määräyksistä lakkaa, ellei kokeilua jatketa tai sen pohjalta siirrytä pysyvästi mainittuun järjestelyyn.

3.2.2. Päätöksen alistaminen vahvistettavaksi

Asemakaavan hyväksymistä tai muuttamista koskeva päätös on RakL 38a §:n nojalla alistettava ympäristöministeriön vahvistettavaksi RakA 2a §:ssä mainituissa kunnissa. Asemakaavan vahvistaminen kuuluu täten ympäristöministeriölle Helsingin, Espoon, Kauniaisten, Vantaan, Turun, Naantalin, Raision, Tampereen, Kouvolan, Mikkelin, Joensuun, Kuopion, Jyväskylän, Vaasan, Oulun ja Rovaniemen kaupungeissa. Muissa kunnissa detaljikaavan hyväksymistä tai muuttamista koskeva päätös on alistettava alueellisen ympäristökeskuksen vahvistettavaksi. Kummassakaan tapauksessa vähäistä kaavamutosta ei tarvitse alistaa vahvistettavaksi.

Jos alueelle vahvistetaan ns. delegeoiva yleiskaava, vahvistamispäätöksessä voidaan kunnan pyynnöstä määrätä, ettei tälle alueelle laadittavia asemakaavoja tai niiden muutoksia tarvitse enää alistaa vahvistettavaksi. Rakennuslain viimeaikaisissa uudistuksissa on selkeästi havaittavissa kehityssuunta, että pyritään lisäämään kuntien omaa päätösvaltaa poistamalla detaljikaavojen alistusvelvollisuutta.

3.3. Kaavan toteuttaminen

3.3.1. Kiinteistönmuodostus

3.3.1.1. Toimituslajit

1.1.1997 voimaan tuleva kiinteistönmuodostamislaki sisältää toimituslajien osalta oikeastaan vain detaljieroja JL:iin ja KaavJL:iin nähden. KML 42 §:n mukaan asemakaava-alueella erotetaan tonttijaon mukainen kaavatontti itsenäiseksi kiinteistöksi tontinmittauksessa. Asemakaavassa yleiseksi alueeksi osoitettu alue tai sen osa erotetaan ja siirretään olevaan yleiseen alueeseen yleisen alueen mittauksella (KML 45.1 §). RakL 47 §:n 1 momentissa tarkoitettu katualueen erottaminen tapahtuu yleisen alueen mittauksella (KML 45.2 §). Kiinteistöstä, joka ei ole tontti tai yleinen alue, voidaan määrääla muodostaa eri tilaksi taikka siirtää ennestään olevaan kiinteistöön lohkomalla. Kumotun asemakaavan alueella voidaan tontista tai yleisestä alueesta erottaa määrääla tilaksi lohkomalla. Asemakaava-alueen ulkopuolella kiinteistöt muodostetaan pääasiassa lohkomalla, näin siis myös rakennuskaava-alueella. Tilan tai sen määräosan omistajalla on KML 47.1 §:n mukaan oikeus saada tila jaetuksi myös halkomalla.

Rakennusmaan järjestely saadaan suorittaa, jos sillä voidaan edistää detaljikaavassa eri käyttöön osoitettujen alueiden kiinteistöiksi muodostamista tai tasata rakennusoikeuden ilmeisen epätasaista jakautumista alueella, jonne on vahvistettu ensimmäinen detaljikaava. Järjestelylle on myöskin oltava tarvetta alueelle välittömästi odotettavissa olevan rakentamisen vuoksi. KML 113 §:n mukaan järjestelytoimitus saadaan suorittaa vain, jos detaljikaavaan on otettu järjestelyn salliva kaavamääräys.

3.3.1.2. Toimitusmiehet

Kiinteistötoimitusten toimitusmiehistä säädetään KML 4-6 §:ssä. Toimitusinsinöörinä voivat tietyn edellytyksin toimia maanmittauslaitoksen palveluksessa virkasuhteessa oleva maanmittauksen koulutusohjelman mukaisen, tehtävään soveltuvan tutkinnon suorittanut diplomi-insinööri ja teknillisten oppilaitosten tai ammattikorkeakoulujen maanmittaustekniikan opintosuunnalla tutkinnon suorittanut insinööri tai teknikko, kunnan kiinteistöinsinööristä annetussa laissa (12.4.1995/557) tarkoitettu kiinteistöinsinööri sekä kunnan palveluksessa virkasuhteessa oleva em. tutkinnon suorittanut maanmittausinsinööri tai maanmittausteknikko. Tarvittaessa

toimitusinsinöörin lisäksi käytetään toimitusmiehinä kahta uskottua miestä. Toimitusinsinööri voi suorittaa rakennusmaan järjestelyä lukuunottamatta kaikki kaavan toteuttamiseen liittyvät kiinteistötoimitukset ilman uskottuja miehiä, jos näiden käyttäminen ei ole tarpeellista, eikä kukaan asianosainen sitä vaadi. Kunnanvaltuusto valitsee kuntaan valtuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi vähintään kuusi kiinteistöasioihin ja paikallisiin oloihin perehtynyttä uskottua miestä.

Tontinmittauksessa, yleisen alueen mittauksessa, tonttia tai yleistä aluetta koskevassa kiinteistönmäärityksessä, tilusvaihdossa ja rasitetoimituksessa sekä asemakaava-alueella kuntaa varten perustettavaa tai perustettua rasitetta koskevassa rasitetoimituksessa toimitusinsinöörinä toimii kunnan kiinteistöinsinööristä annetussa laissa tarkoitettu kiinteistöinsinööri. Maanmittausinsinööri tai maanmittausteknikko, jonka kiinteistöinsinööri on määrännyt suorittamaan kiinteistötoimituksia, voi suorittaa tontinmittauksen, yleisen alueen mittauksen, tonttia tai yleistä aluetta koskevan rajankäynnin, vapaaehtoisen tilusvaihdon sekä sopimukseen perustuvan rasitetoimituksen.

Lohkomisessa, vapaaehtoisessa tilusvaihdossa, erillisen alueen tilaksi muodostamisessa, yhteisalueosuuden siirrossa ja tilaksi muodostamisessa, rasitetoimituksessa sekä rajankäynnissä toimitusinsinöörinä voi toimia maanmittauslaitoksen palveluksessa oleva diplomi-insinööri, maanmittausinsinööri tai maanmittausteknikko. Jos toimituksen yhteydessä on tarpeen suorittaa muuta kuin kiinteistönmääritystä tai rasitetta koskeva toimenpide, on toimitusinsinöörinä oltava diplomi-insinööri. Kiinteistöinsinööri voi kunnan suostumuksella toimia toimitusinsinöörinä lohkomisessa, vapaaehtoisessa tilusvaihdossa, kiinteistönmäärityksessä ja rasitetoimituksessa sen kunnan alueella, jonka palveluksessa hän on. Vastaavasti kunnan palveluksessa oleva maanmittausinsinööri tai -tekniikko voi suorittaa lohkomisen, vapaaehtoisen tilusvaihdon, rasitetoimituksen sekä rajankäynnin.

Toimitusinsinöörin esteellisyydestä on voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa säädetään tuomarin esteellisyydestä. Jääviyden voi saada aikaan esimerkiksi kiinteistöinsinöörin asema kunnan luottamushenkilönä, kuten johtava asema maakauppaneuvotteluissa /Eerolainen/. Kiinteistöinsinöörin ollessa jäävi toimitusta jatkamaan on määrättävä toinen toimitusinsinööri. Kiinteistöinsinöörin ollessa estynyt suorittamasta hänelle kuuluvaa tehtävää rakennuslautakunta voi antaa tehtävän myös toisen kunnan kiinteistöinsinöörin suoritettavaksi, jos asianomainen kiinteistöinsinööri ja kunta tähän suostuvat.

3.3.1.3. Toimituksen suorittaminen

Lohkomista haetaan asianomaiselta maanmittaustoimistolta. Toimitusta saa hakea määräalan tai emäkiinteistön omistaja tai osaomistaja, jolla on lainhuuto määräalaan tai kiinteistöön. Toimitus tulee yleensä vireille ilman hakemusta silloin, kun kirjaamisviranomaisen ilmoitus määräalaan myönnetystä lainhuudosta on saapunut asianomaiseen maanmittaustoimistoon. Lohkomista ei voida toimittaa, jos alueesta on tarkoitus muodostaa tontti tai yleinen alue (KML 22 §). Lohottavan määräalan rajat käydään luovutuskirjan tai muun saantokirjan tai muun saadun selvityksen taikka, jos määräala erotetaan emätilan omistajalle, tämän osoituksen mukaisesti (KML 31.1 §). Lohkomalla tai halkomalla muodostettu kiinteistö saa KML 150.2 §:n mukaisesti pinta-alansa vastaavan osuuden yhteisiin alueisiin ja erityisiin etuuksiin, jos siitä on kauppakirjassa sovittu. Vastaavalla tavalla myös tontti voi saada osuuden yhteisiin. Yleiselle alueelle ei osuutta yhteisiin alueisiin tai etuuksiin voida antaa.

Alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asema- tai rakennuskaavan laatimista varten, saadaan rakennuspaikaksi tarkoitettu määräala lohkoa vain, jos määräalaa varten viimeistään toimituksen kestäessä saadaan muuta kuin tilapäistä rakennusta varten tarkoitettu rakennuslupa, tai RakL 132 §:ssä tarkoitettu poikkeuslupa rakentaa rakennuskiellon estämättä, taikka jos kunta antaa suostumuksensa kiinteistön muodostamiseen (KML 35 §). Tällaisella alueella suoritettavassa halkomisessa on kiinteistöt pyrittävä KML 53 §:n nojalla muodostamaan siten, että laadittava kaava ja asutuksen muu järjestäminen otetaan huomioon.

Lohkomista ei asemakaava-alueella saa suorittaa ilman kunnan suostumusta niin, että alueelle muodostuu uusi asemakaavan tai tonttijaon mukaan muodostettavaksi tarkoitettu rajasta poikkeava raja (KML 32 §). Rakennuskaava-alueella lohkosta ei saa suorittaa niin, että se vaikeuttaa kaavan toteuttamista (KML 33 §). Edellämainitut säännökset ovat soveltuvien osin voimassa myös halkomisessa (KML 53 §). Verrattuna KaavJL 17 §:ään määräyksiä on ainakin jossakin määrin kiristetty. Aiemmin asemakaava-alueella esteenä kiinteistönmuodostukselle oli kaavan tai tonttijaon toteuttamisen tai voimassa olevaan kaavaan perustuvan tonttijaon laatimisen vaikeutuminen. Asemakaava-alueella saa vuoden 1997 alusta voimaantulevan KML 32 §:n mukaan ilman kunnan suostumusta muodostaa uuden rajan ainoastaan kaavanmukaisten kiinteistöyksikköjen tai käyttötarkoitusten välisiä rajoja seuraten. Rakennuskaava-alueella voidaan edelleenkin muodostaa kiinteistötoimituksessa uusi kaavasta poikkeava raja, jos sen ei katsota vaikeuttavan kaavan toteuttamista.

Tontinmittausta saa kiinteistörekisterin pitäjältä hakea tonttijaon mukaisen kaavatontin tai siihen kuuluvan alueen omistaja tai osaomistaja taikka sen haltija. Jos määräala vastaa kaavatontin aluetta, tontinmittaus tulee vireille, kun kirjaamisviranomaisen ilmoitus määräalan saannon lainhuudatuksesta on saapunut asianomaiselle kiinteistöinsinöörille. Kiinteistörekisterin pitäjä voi tarvittaessa hakemuksettakin määrätä tontinmittauksen suoritettavaksi (KML 43 §). Tontti saa KML 44 §:n nojalla osuuden yhteisiin alueisiin ja erityisiin etuuksiin samalla tavoin kuin lohkiinteistö.

Yleisen alueen mittaus suoritetaan kunnan taikka yleisen alueen omistajan tai osaomistajan hakemuksesta. Kiinteistörekisterin pitäjä voi tarvittaessa hakemuksettakin määrätä yleisen alueen mittauksen suoritettavaksi (KML 46 §). Yleinen alue ei saa osuutta yhteisiin alueisiin eikä erityisiin etuuksiin (KML 45.3 §).

3.3.1.4. Toimituskartta

Toimituksen kohteena olevasta alueesta on tehtävä kartta, jollei sen tekeminen toimituksen laadun vuoksi ole tarpeetonta (KML 188 §). Vielä tällä hetkellä voimassa olevan JL 80 §:n mukaan lohkominen on perustettava selvään ja luotettavaan karttaan. Jollei tällaista karttaa ole eikä entistä karttaa saada täydentämällä luotettavaksi, on tilukset kartoitettava uudelleen. Lohkomisessa tehdään rajakartta pääsääntöisesti vain erotettavasta alueesta. Kartta on tehtävä koko tilasta, jos luovuttavan tai vastaanottavan tilan omistaja sitä vaatii tai, jos toimitusinsinööri katsoo sen kiinteistöjärjestelmän ylläpidon kannalta tarpeelliseksi.

Tontinmittauksesta laaditaan KaavJA 24 §:n perusteella tonttikartta pääsääntöisesti mittakaavassa 1:500. Mittauksilta vaadittu tarkkuus vaihtelee mittausluokittain. Asemakaava-alueella toimitukset kuuluvat yleensä mittausluokkaan 1 ja rakennuskaava-alueella luokkaan 2. Mittausten tarkkuusvaatimukset pääsääntöisesti nousevat maan arvon kohotessa.

3.3.1.5. Toimituskustannukset

Kiinteistönmuodostamistoimituksista aiheutuu toimituskustannuksia palkka- ja matkakuluina sekä päivärahoina. Palkkakuluja syntyy asianosaisten neuvonnasta toimitusta haettaessa, hakemusten vastaanottamisesta, arkistotutkimuksista, tiedottamisesta, toimituksen valmistelusta,

toimituskokouksesta ja maastomittauksesta, asiakirjojen valmistamisesta, toimituksen tarkastuksesta, rekisteröinnistä, asiakirjojen arkistoinnista ja asiakirjojen lähettämisestä asianosaisille toimituksen jälkeen. Kustannuksia aiheutuu myös hallinnosta, toimitiloista, kalustosta ja materiaaleista. /Rummukainen, s. 32-33/

Kunnan kiinteistörekisterin pitäjän määräyksestä tehdystä kiinteistötoimituksesta tai toimenpiteestä perittävän maksun tai sen laskentaperusteet määrätään kunnanvaltuuston päättämässä kiinteistötoimitusmaksutaksassa. Muusta toimituksesta ja toimenpiteestä määrättävän maksun tai sen laskentaperusteet määrää maa- ja metsätalousministeriö. Kiinteistötoimitusmaksu koostuu työaikakorvauksesta ja yleiskustannuskorvauksesta. Työaikakorvaus tarkoittaa toimituksen suorittamiseen osallistuneiden eri henkilökuntaryhmien keskimääräisestä palkkauksesta aiheutuneita kustannuksia toimituksen suorittamiseen käytetyn työajan mukaan laskettuna. Yleiskustannuskorvaus puolestaan on aiheutuneiden muiden kustannusten korvaamiseksi asetuksessa tai kiinteistötoimitusmaksutaksassa määrättävä osuus työaikakorvauksesta. Lohkomisen ja halkomisen osalta kiinteistötoimitusmaksu voidaan kokonaan tai osaksi määrätä toimituslajin keskimääräisten työaikakorvausten ja yleiskustannuskorvausten sekä erotettavien tilanosien pinta-alojen perusteella (pinta-alakorvaus).

Kiinteistötoimitusmaksu peritään valitusajan päätyttyä, jos toimituksesta ei ole valitettu, taikka sen jälkeen, kun valitus on lainvoimaisesti ratkaistu. Jos maanmittaustoimituksen tai -tehtävän on suorittanut kunnan palveluksessa oleva virkamies, maksun perii kunta, muussa tapauksessa toimituksen suorittanut maanmittaustoimisto.

3.3.2. Rekisteröiminen

3.3.2.1. Rekisteröintimenettelystä

Kiinteistörekisterin pitämisestä huolehtivat maanmittauslaitoksen maanmittaustoimistot sen mukaan kuin maanmittauslaitoksen keskushallinto määrää. Tonteista ja yleisistä alueista kiinteistörekisteriä pitää kuitenkin rakennuslautakunnan valvonnan alaisena kunnan kiinteistöinsinööri (KRekL 5 §).

Toimitus on lainvoimainen, kun sitä koskeva valitusajka on päättynyt tai, jos toimituksesta on valitettu, kun valitus on tuomioistuimen päätöksellä lopullisesti ratkaistu (KML 284 §). Kun toimitus on saanut lainvoiman, toimituksesta tehdään merkinnät kiinteistörekisteriin.

Tonttien ja yleisten alueiden rekisteröimistä koskevat eri säännökset kuin muita kiinteistöjä. Esimerkiksi lohkomalla muodostettu kiinteistö voidaan merkitä rekisteriin heti toimituksen saatua lainvoiman, koska rekisteröintiedellytykset ovat sen kohdalla myös edellytyksenä toimituksen suorittamiselle. Erotettu tontti tai yleinen alue muodostetaan kiinteistöksi merkitsemällä se kiinteistörekisteriin. Tontin ja yleisen alueen kiinteistörekisteriin merkitsemisestä päättää kunnan kiinteistörekisterin pitäjä (219 §). Tontti ja yleinen alue merkitään kiinteistörekisteriin toimituksen saatua lainvoiman, jos tontin omistaja tontinmittauksessa tai kunta yleisen alueen mittauksessa osoittaa, että rekisteröintiedellytykset ovat voimassa (KML 220.1 §). Jos tontinmittausta on hakenut joku muu kuin tontin omistaja tai yleisen alueen mittausta muu kuin kunta taikka, jos toimitusta ei rekisteröintiedellytysten puutteen vuoksi voida merkitä kiinteistörekisteriin, tontti ja yleinen alue merkitään kiinteistörekisteriin omistajan pyynnöstä. Rekisterin pitäjä voi päättää merkitsemisestä ilman omistajan pyyntöä, milloin siihen on erityistä syytä. Tällöin on kuitenkin tontin omistajaa kuultava. Tonttia ei saa merkitä rekisteriin, jos omistaja sen kieltää. (KML 220.2 §)

Tontti voidaan KML 221 §:n perusteella merkitä kiinteistörekisteriin, jos:

- 1) tontin alue kuuluu samalle omistajalle tai samoille omistajille yhtä suurin omistusoikeuksin kaikkiin tontin osiin;
- 2) tonttiin kuuluvat alueet omistetaan samanlaisin oikeuksin;
- 3) tontin alue tai sen osa ei ole ulosmitattu tai kuulu konkurssipesään, eikä mihinkään tontin alueeseen tai sen osaan kohdistu turvaamistoimenpiteitä; tai
- 4) tontin alue muodostuu yhden kiinteistön alueesta tai yhteisestä alueesta taikka yhden kiinteistön alueen lisäksi tontin alueeseen on tullut vain yhteistä aluetta.

Jos tontti muodostuu useamman eri kiinteistön alueesta (ns. B-tontti), rekisteriin merkitsemisen edellytyksenä on edellä mainittujen vaatimusten 1-3 lisäksi, että näihin kiinteistöihin ei kohdistu kiinnityksiä tai niihin kohdistuu vain määrältään ja etusijaltaan samat yhteiskiinnitykset taikka niiden lisäksi vain yhteen kiinteistöön kohdistuu tätä huonommalla etusijalla olevia kiinnityksiä. Tontti voidaan rekisteröidä myös silloin, jos se vapautuu vastaamasta niiden kiinteistöjen kiinnityksistä, joihin kuuluvista alueista se muodostuu. Kiinnityksistä vapauttaminen voidaan suorittaa joko kokonaan tai siten, että tonttia jäävät rasittamaan vain edellä tarkoitetut kiinnitykset.

3.3.2.2. Rekisteritunnukset

KReKA:n perusteella kullakin rekisteriyksiköllä tulee olla muista poikkeava kiinteistötunnus, joka koostuu kunta-, ryhmä- ja yksikkötunnuksista. Kuntatunnusena käytetään väestökirja-asetuksen 23c §:ssä tarkoitettua kunnanumeroa. Ryhmätunnusena on kylän, kaupunginosan tai muun ryhmän numero. Asemakaava-alueella tontin yksikkötunnusena on kaavassa vahvistettu korttelin numero ja tonttijaossa hyväksytty tontin numero tai muu tunnus. Yleisen alueen yksikkötunnusena on sille yleisen alueen mittaustoimituksessa annettu tunnus. Asemakaavan ulkopuolisilla alueilla, mukaanlukien rakennuskaava-alueet, yksikkötunnusena toimii kiinteistön rekisterinumero, jonka antaa kiinteistörekisterin pitäjä. Tällöin kiinteistön yksikkötunnus koostuu talonumerosta ja juoksevilla numeroinnilla muodostetusta yksikkönumerosta. Asemakaavan ulkopuolisilla alueilla erottavana tekijänä toimii usein lisäksi kiinteistön nimi. Kiinteistörekisteritunnuksen antaa ja sen muuttaa kiinteistörekisterin pitäjä.

Oleellisin ero on siis tunnusten muodostumisessa. Asemakaavan tonttijärjestelmä erottuu edukseen selkeytensä vuoksi. Korttelien ja tonttien numerointi seuraa tiettyä järjestelmää, jolloin halutun alueen löytäminen kartalta helpottuu. Jokainen tontti on asemakaavassa korttelin sisällä yksiselitteisesti numeroitu. Asemakaava-alueen kiinteistötunnus kertoo siis tonttien osalta myös kiinteistön sijainnin kaava-alueella. Rakennuskaava-alueella yksi rekisteritunnus saattaa sisältää useampia palstoja, jolloin kokonaisuuden hahmottaminen voi toisinaan olla vaikeaa. Lisäksi rekisterinumeron loppuosa määräytyy muodostamisjärjestyksen mukaan juoksevilla numeroinnilla, mikä on omiaan hankaloittamaan halutun tiedon löytämistä kartalta.

3.3.3. Tie- ja katualueiden hankkiminen

3.3.3.1. Yleiset tiet kaava-alueella

Yleisistä teistä annetun lain mukaan yleisiä teitä ovat maantiet ja paikallistiet. Yleisen tien tienpitäjänä toimii valtio tai kunta. Omistusoikeus yleisen tien alueeseen kuuluu yleensä sen kiinteistön omistajalle, jonka alueen kautta tie kulkee. YITL:n järjestelmän mukaan tienpitäjä saa tietä varten tarvittavaan alueeseen pääsääntöisesti pelkästään 29 §:n mukaisen tieoikeuden, omistusoikeuden jäädessä edelleen alueen entiselle omistajalle. Tästä huolimatta omistajalla on oikeus täyteen korvaukseen tietarkoituksiin luovuttamastaan maasta sekä vahingosta, haitasta ja kustannuksista. Erityisistä syistä tienpitäjä saa hankkia omistusoikeuden

tiealueeksi tai liitännäisalueeksi tarvittavaan maahan lunastuslaissa säädetyssä järjestyksessä. /Hyvönen 1988, s. 773-774/

Yleinen tie voi jatkua asemakaava-alueen sisällä kaavassa osoitetulla tieliikennealueella. Muutoin yleisen tien katsotaan kaupungissa päättyvän siinä, missä liikenneväylä on rakennettu tai rakennuslainsäädännön mukaan olisi ollut rakennettava ja luovutettava yleiseen käyttöön /Holma, s. 61/. Yleiset tiet rakennuskaava-alueella jatkuvat kaava-alueen lävitse, mutta kaavassa tulee osoittaa alueet näihin tarkoituksiin /Holma, s. 63/. Yleisen tien alue, joka sisältyy asemakaava-alueeseen, joutuu RakL 46 §:n nojalla asemakaavan tullessa voimaan korvauksetta kunnan omistukseen riippumatta siitä, mihin tarkoitukseen alue on asemakaavassa osoitettu. Rakennuskaava-aluetta koskevaa vastaavaa säännöstä ei ole, eikä omistusoikeus myöskään siirry kunnalle. /Hyvönen 1988, s. 772-773/

Kun YITL:n mukainen tieoikeus alueeseen lain 33 §:n nojalla lakkaa, vanhan yleisen tien alue siirtyy asema- ja rakennuskaava-alueilla tienpitäjältä kunnan hallintaan. Jollei tiealue ole ennestään kuulunut kunnalle, kunta saa sen myös omistukseensa (ETL 1 §). Tienpitäjä saa YITL 34 §:n perusteella vuoden sisällä tieoikeuden lakkaamisesta poistaa entiseltä tiealueelta kaiken, mitä sinne on tienpitoa varten rakennettu tai laitettu. Jos aluetta tarvitaan kaduksi tai yksityistieksi, tienpitäjän on kuitenkin jätettävä alue sellaiseen kuntoon, ettei sen käyttäminen sanottuun tarkoitukseen vaikeudu.

3.3.3.2. Liikennealueiden saaminen

Rakennuskaavatie on rakennuskaava-alueella yleiseen käyttöön luovutettu tie, joka ei ole YITL:n mukainen tie. Omistusoikeus rakennuskaavatien alueeseen pysyy maanomistajalla. Hänellä ei kuitenkaan ole tiehen parempaa käyttöoikeutta kuin muillakaan sen jälkeen, kun kunta on ottanut tien haltuunsa. Omistajan oikeuksia rajoittaa lisäksi jo rakennuskaavan voimaantulo, sillä rakennuskaavatieksi osoitetulla alueella ei saa rakentaa /Larma ym. s. 394/. Kunta saa omistusoikeuden sopimuksen nojalla tai poikkeuksellisesti lakiin sisältyvän lunastusoikeutensa nojalla (RakL 50, 109 ja 111 §:t) /Hyvönen 1988, s. 880/. Jälkimmäisessä tapauksessa ei kuitenkaan sovelleta RakL:n säännöksiä ilmaisluovutusvelvollisuudesta, korvausperusteista, maanomistajan korvausvelvollisuudesta ja korvauksen määrittämisestä, vaan LunL:ia /Eerola, s. 26/.

Jos yleiskaava-alueella yksityinen tie, joka on määrätty maanmittaustoimituksessa tai jota vanhastaan on käytetty, taikka tiemaa, jonka maanomistaja, aluetta järjestettyyn rakennustoimintaan käyttäessään, on tieksi varannut, sijaitsee sellaisella alueella, joka yleiskaavan mukaan on tarkoitettu liikenneväyläksi, on kaupungilla oikeus korvauksetta panna kuntoon tiemaa siihen kuuluvine ojineen ja asettaa siihen johtoja sekä luovuttaa se yleiseen liikenteeseen (RakL 44.1 §).

RakL 47.1 §:n mukaan kunta saa ensimmäisen asemakaavan mukaiset katualueet, jotka eivät sille ennestään kuulu, omistukseensa erotuttamalla ne itselleen yleisen alueen mittauksella. Kunta saa omistusoikeuden toisen asemakaavan mukaiseen katualueeseen samalla tavoin, jos sama alue on ollut katualuetta ensimmäisessäkin asemakaavassa /Hyvönen 1988, s. 774-775/. Jos katu asemakaavan muutoksella levennetään, siirretään toiseen paikkaan tai määrätään kokonaan uusi katu, puheena olevaa säännöstä ei voida soveltaa, vaan kunnan on RakL 50 §:n nojalla lunastettava uudet katualueet /Larma ym. s. 250/. Kunta voi lunastaa em. alueet ilman erityistä lunastuslupaa suoraan kaavan perusteella.

3.3.3.3. Ilmaisluovutusvelvollisuus

Ilmaisluovutusvelvollisuus merkitsee maan luovuttamista korvauksetta tietarkoituksiin omistustai hallintaoikeuksin välittömästi lain nojalla. Luovutuksensaajana on yleensä kunta. /Hyvönen 1988, s. 772/ Asemakaava-alueella ilmaisluovutusvelvollisuus tarkoittaa omistusoikeuden luovuttamista ilman korvausta, rakennuskaava-alueella puolestaan pääsääntöisesti pysyvän käyttöoikeuden luovuttamista kunnalle. Yksityistien ja tiemaan ilmaisluovutusvelvollisuus perustuu kaupungin yleiskaava-alueella RakL 44 §:ään, muun kunnan yleiskaava-alueella edellisen lisäksi RakL 119 §:ään, kaupungin asemakaava-alueella RakL 71.1 §:ään, muun kunnan asemakaava-alueella RakL 71.1 ja 117.1 §:iin sekä rakennuskaava-alueella RakL 104.1 §:ään. Ilmaisluovutusvelvollisuus koskee yleiskaavassa tarkoitettua liikenneväylää, asemakaavassa osoitettua katualuetta ja rakennuskaavassa osoitettua rakennuskaavatietä. /Hyvönen 1988, s. 775-776/

Katualueen ilmaisluovutusvelvollisuus koskee yksinomaan sitä ensimmäisen asemakaavan mukaista katualuetta, jonka kunta on saanut omistukseensa erotuttamalla RakL 47.1 §:n nojalla itselleen. Yksityistie ja tiemaa on luovutettava ilmaiseksi kokonaan. Muusta kaupungin omistukseen siirtyvästä alueesta saa sen omistaja korvauksen sikäli, kuin alue on enemmän kuin viidesosa hänen kyseisellä asemakaava-alueella omistamastaan maasta tai suurempi

sitä kerrosalan määrää, jonka saa rakentaa hänelle jäävälle maalle tällä asemakaava-alueella (RakL 71.2 §). /Hyvönen 1988, s. 778/ Larman mukaan ilmaisu "kysymyksessä oleva asemakaava-alue" tarkoittaa sitä aluetta, joka kuuluu valtuuston vahvistamaan yhteen ja samaan asemakaavaan. Se ei siis tarkoita asemakaavoja, jotka sisältyvät valtuuston eri hyväksymispäätöksiin. Jos eri päätöksellä on vahvistettu kaksi tai useampia asemakaavoja, kysymyksessä oleva asemakaava-alue ei tarkoita näiden kaikkien asemakaavojen yhteistä aluetta, vaan ainoastaan yhtenäisiä eli toisiinsa liittyviä asemakaava-alueita. /Larma ym. s. 310/ Kysymyksessä olevan rakennuskaava-alueen käsite muodostetaan vastaavalla tavalla /Larma ym. s. 398/.

Katualueen omistajan kysymyksessä olevalla asemakaava-alueella omistaman maa-alueen määrä otetaan huomioon sellaisena kuin se oli ensimmäisen asemakaavan voimaantullessa. Maa-alue lasketaan sen omistajan mukaan, jolle katualue tällöin kuului. /Larma ym. s. 310/

Larman ym. mukaan ilmaislouutusvelvollisuuden enimmäismääränä on 20 %:n mukaan laskettava ala. Kerrosalaperuste voi vain alentaa ilmaiseksi annettavaa katualueen alaa. /Larma ym. s. 311/ Asemakaavassa ilman rakennusoikeutta jäänyt maanomistaja joutuu lainkohdan sanamuodon mukaan siis luovuttamaan ilmaiseksi ainoastaan yksityistiealueet ja tiemaan. Lukuun otetaan vain rakennuskortteleissa sallittu rakennusoikeus. Laskuista siis jätetään pois se kerrosala, jonka saa rakentaa muille alueille, siis virkistys-, liikenne, vaara- ja erityisalueille. Tämä johtuu siitä, että kysymyksessä on "tontin kerrosalan määrä", eikä tontteja voi olla muualla kuin rakennuskortteleissa. /Larma ym. s. 311/

Rakennuskaavatietalueen ilmaislouutusvelvollisuus on lievempi kuin katualueen. Yksityistiealue ja pysyvästi tieksi luovutettu tai järjestettyyn rakennustoimintaan käytettäväksi varattu tiemaa on toki luovutettava ilmaiseksi, mutta muusta rakennuskaavatieteksi tarkoitettua maasta saa sen omistaja korvauksen siltä osalta kuin luovutettava liikenneväylä on enemmän kuin kymmenesosa hänen kyseisellä rakennuskaava-alueella omistamastaan muusta kuin maatalousalueeksi määrätystä maasta tai rakennuskaavatie ei ole tarpeellinen omistajalle kuuluvan rakennusmaan käyttämiselle (RakL 104.2 §). /Hyvönen 1988, s. 780/

Alueen varaaminen järjestettyyn rakennustoimintaan edellyttää Larman ym. mukaan yleensä kirjallista suunnitelmaa. Tieksi varaamisen osoittaa suunnitelma, jonka mukaan rakennuspaikat on luovutettu. Tämä tieksi varaaminen voi ilmetä myös rakennuspaikkojen luovutuskirjoista tai tosiasiallisesta tien varaamisesta. /Larma ym. s. 397-398/

Larma ym. toteavat, että rakennuskaavan toistuva muuttaminen siten, että maanomistajan maasta voitaisiin ottaa ilmaiseksi enemmän kuin kymmenesosa, olisi vastoin säännösten tarkoitusta. Ilmaisluovutusvelvollisuutta ei siis voida kaavamuutoksen jälkeen soveltaa sellaiseen rakennuskaavatiehen tai sen osaan, joka ei sisältynyt alueella ensiksi voimaan tulleeseen rakennuskaavaan, jos kunta on ryhtynyt toimenpiteisiin ensimmäisen rakennuskaavan mukaisen rakennuskaavatien haltuunottamiseksi. /Larma ym. s. 401/ Tältä osin siis "ensimmäistä asemakaavaa" vastaa se rakennuskaava, jonka mukaan kunta on ryhtynyt ottamaan rakennuskaavatiealueita korvauksetta.

Rakennusmaan järjestelytoimituksella on myöskin oma vaikutuksensa ilmaisluovutusvelvollisuuteen. Katu- tai rakennuskaavatiealueen määrä, joka kunnalla on oikeus saada korvauksetta määrätään normaaliin tapaan rakennuslain mukaisesti. Laskelmaa tehtäessä koko järjestelyalue kuitenkin rinnastetaan yhdelle maanomistajalle kuuluvaan alueeseen ja laskelmasta jätetään pois kunnan jo omistamat alueet (KML 123 §). Kunta siis käytännössä saa enemmän alueita korvauksetta kuin mitä se saisi ilman järjestelytoimitusta.

3.3.3.4. Haltuunottomenettely

Yleisen tien aluetta oleva katualue siirtyy välittömästi asemakaavan voimaantullessa korvauksetta kunnan omistukseen ja kunnan niin tahtoeissa myös sen hallintaan. /Hyvönen 1988, s. 865/ Tietyissä tapauksissa joitakin kunnan asemakaava-alueella olevia yleisiä teitä hallinnoi Tielaitos, vaikka tiealue olisikin kunnan omistuksessa. Larman ym. mielestä valtion (Tielaitos) ollessa tienpitäjänä kunta ei saa ottaa yleistä tietä haltuunsa sillä perusteella, että omistusoikeus tiehen on siirtynyt kunnalle RakL 46 §:n nojalla, vaan vasta kun tie rakennetaan kaduksi tai kunta tulee tienpitäjäksi /Larma ym. s. 247/. Yleisen tien päätekohtan muuttuessa asemakaava-alueella Tielaitoksen on suoritettava tien uuden päätekohtan määräämistä varten tarpeellinen katselmus, johon on kutsuttava myös kunnan edustaja (YITA 63 §).

Yksityistien alue katualueena on haltuunoton kannalta samassa asemassa kuin muukin ensimmäisen asemakaavan mukainen katualue. Kaupunki voi kuitenkin RakL 49 §:n perusteella saada oikeuden johtojen siirtämiseen jo ennen haltuunottoa. /Hyvönen 1988, s. 866/

Ensimmäisen asemakaavan mukaisen katualueen kunta saa pääsääntöisesti ottaa haltuunsa, kun:

- 1) katu ryhdytään rakentamaan tai muutoin tarvitaan tarkoitukseensa käytettäväksi, ja
- 2) alueen erottamistoimitus on pantu vireille tai kunta on RakL 71 §:n mukaan suorittanut alueesta korvauksen (RakL 48.1 §).

Myöhemmän asemakaavan mukaisen katualueen kunta saa ottaa haltuunsa, kun sitä koskeva lunastusmenettely on pantu vireille (RakL 48.3 §).

Jos kaupunki tekee maanomistajan kanssa sopimuksen katualueen haltuunottamisesta, saadaan katualue ottaa haltuun tämän sopimuksen nojalla, vaikka edellä mainittuja edellytyksiä siihen ei olisikaan. Sopimus sitoo kiinteistön myöhempääkin omistajaa. /Larma ym. s. 255/

Katualueen haltuunottaminen ei Larman ym. mukaan edellytä, että maasta on suoritettu RakL 71 §:n mukainen korvaus. Jos tuo korvaus kuitenkin on maksettu, katualueen haltuunottamiseen ei vaadita erottamistoimituksen vireillepanoa. Jos katualueesta ei ole RakL 71 §:n mukaan maksettava korvausta, katualueen erottamistoimitus on pantava vireille ennen kuin katualue otetaan haltuun. /Larma ym. s. 254/ Katualueen erottamistoimitus voidaan panna vireille voimassa olevan asemakaavan nojalla alueen omistussuhteista riippumatta kaupungin toimesta yleisen alueen mittauksena. Toimitus katsotaan vireillepannuksi, kun sen aloittamisesta on tiedotettu tai toimitus on laillisesti aloitettu.

Asemakaavan muutoksella tai uudella asemakaavalla määrätyn katualueen - eli RakL 50 §:n perusteella lunastettavan katualueen - kaupunki saa ottaa haltuunsa haettuaan maanmittaustoimistolta lunastustoimituksen suorittamista. Tällaisen katualueen haltuunottamisesta ei tarvitse ilmoittaa maanomistajalle ja haltijalle. /Larma ym. s. 255/

Rakennuskaavien haltuunotto tapahtuu pääsääntöisesti silloin, kun aluetta tarvitaan rakennuskaava-alueen tarkoituksiin. Se saadaan tällöin panna kuntoon ja asettaa siihen johtoja sekä luovuttaa rakennuskaava-alueen liikenteeseen (RakL 103.2 §). Sekä ensimmäinen että myöhemmät rakennuskaavat ovat samassa asemassa. /Hyvönen 1988, s. 880/ Haltuunotosta voidaan RakL 77.1 §:n nojalla myös sopia kunnan ja maanomistajan kesken. Kunta saa suorittaa kaikki ne toimenpiteet, jotka kuuluvat liikenneväylän rakentamiseen. Kunta ei saa luovuttaa liikenneväylää muihin kuin liikennettä palveleviin tarkoituksiin eikä luovuttaa liikenneväylää myöskään muille käytettäväksi esim. kioskin tai puhelinkopin rakentamiseen tahi makkarantai jäätelönmyyntivaunujen sijoittamiseen, jollei maanomistaja siihen suostu /Larma ym. s. 394-395/.

Jos katualueella on rakennus, kaivo tai muu arvokas laite taikka maa on välttämätön niiden käyttämistä varten, ei kunta saa ottaa maata haltuunsa, ennen kuin rakennus tai laite on LunL 6 luvun mukaisesti lunastettu (RakL 48.2 §). Rakennuskaavatien osaa, jolla on rakennus tai joka on rakennuksen käyttämiselle välttämätöntä maata, ei saa ilman omistajan suostumusta ottaa haltuun ennen rakennuksen lunastamista (RakL 109 §).

Katualueen haltuunottokatselmus koskee yksinomaan ensimmäisen asemakaavan mukaista katualuetta, sillä muulloin katselmukset tehdään lunastuslain mukaisesti. RakL 47 §:ssä tarkoitettulla alueella on toimitettava katselmus, jos maan omistaja tai haltija taikka kunta sitä vaatii. Vaatimuksesta on ilmoitettava maanmittaustoimistolle ennen haltuunottopäivää. Katselmuksen suorittaa maanmittaustoimiston määräyksestä LunL:ssa tarkoitettu lunastustoimikunta (RakA 93 §). /Hyvönen 1988, s. 867/ Rakennuskaavan paalutus ja tilajaotuksen selvittäminen on suoritettava tarpeellisilta osin ennen haltuunottoa. Rakennuskaavatien haltuunottokatselmus on suoritettava ennen haltuunottoa, jollei haltuunotosta ole sovittu. Katselmuksesta on RakL 134c §:n mukaisesti ilmoitettava asianosaisille. /Hyvönen 1988, s. 880/ Katselmuksen toimittaa rakennuslautakunta tai johtosäännössä mainittu muu viranomainen.

3.3.3.5. Kaavan muuttaminen tai lakkaaminen

Jos asemakaavaa muutetaan tai kaavan voimassaolo lakkaa, katualue pysyy kunnan omistuksessa, jos se on yleisen alueen mittauksella erotettu. Rakennuskaavatiealue palautuu omistajan hallintaan, vaikka korvauksia olisikin maksettu.

Larman ym. mukaan kunnan tieoikeus pysyy niin kauan kuin alue on rakennuskaavan mukaan rakennuskaavatiealuetta. Jos rakennuskaavaa muutetaan ja alue määrätään muuhun tarkoitukseen, kunnan tieoikeus lakkaa. Kunnan tieoikeuden lakattua siitä johtuneet omistajan omistusoikeuden rajoitukset lakkaavat samalla. Kunnan tieoikeuden tieltä väistyvät kaikki sellaiset oikeudet, jotka estävät kuntaa käyttämästä sille RakL 103 §:ssä säädettyjä oikeuksia. Alueeseen kohdistuvat oikeudet eivät kuitenkaan kokonaan raukea, kuten tapahtuu katualueen osalta asemakaavassa RakL 73 §:n perusteella. /Larma ym. s. 395/

3.3.4. Muut lunastustilanteet

3.3.4.1. Tehokkuuslunastus

Rakentamiskehotuksilla edistetään vajaakäyttöisten tonttien ja rakennuspaikkojen rakentamista asema- ja rakennuskaava-alueilla. Tarkoitus ei ole hankkia yksityisten omistamia tontteja kunnan omistukseen vaan saada tontit rakennetuiksi. /Eerolainen ym. s. 20/

RakL 52.1 §:n nojalla kaupunki voi antaa tontin omistajalle tai haltijalle rakentamiskehotuksen, kun asemakaava on ollut voimassa vähintään kaksi vuotta, jos:

- 1) tontin sallitusta kerrosalasta ei ole käytetty vähintään puolta (määrällinen vajaarakentaminen); sekä
- 2) tonttia ei sillä olevien rakennusten käyttötarkoitus, sijainti, rakentamistapa ja muut seikat huomioon ottaen ei ole rakennettu pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti (laadullinen vajaarakentaminen).

Rakentamiskehotuksissa ei ole muodollisia eroja, sillä RakL 111 §:n nojalla RakL 52 §:n säännökset ovat voimassa vastaavasti myös rakennuskaava-alueella. Rakennuskaava kuitenkin antaa kehotuksen toteuttamiselle periaatteessa väljemmät rajat, sillä rakennuspaikkajako on vain ohjeellinen, kun taas tonttijakoa on ehdottomasti noudatettava. Käytännössä tämä ero kuitenkin on jokseenkin merkityksetön.

Jollei rakentamiskehotus kolmen vuoden kuluessa sen antamisesta johda tontin rakentamiseen vaaditulla tavalla, kunnalla on oikeus lunastaa tontti ilman erityistä lupaa. Lunastuksen toimeenpanoa on haettava vuoden kuluessa rakentamiseen varatun määräajan päättymisestä.

3.3.4.2. Tontinosan ja rakennuspaikan osan lunastusoikeus

Jos tontinosat kuuluvat eri omistajille, osaomistajalle on RakL 54 §:ssä annettu oikeus muiden tontinosien lunastamiseen. Jos halukkaita lunastajia on useita, etuoikeus on sillä, jonka tontinosa rakennuksineen ja laitteineen on arvokkain. Jos osat ovat samanarvoiset, on lunastusoikeus sillä, joka ensiksi on pannut lunastusvaatimuksensa vireille. Larman ym mukaan lunastusoikeus koskee koko muuta tonttia. Lopputuloksena täytyy aina olla, että tontin kaikki osat joutuvat kerralla samalle omistajalle. Lunastukseen voidaan ryhtyä niin kauan kuin tontinosat vain kuuluvat eri omistajille, ellei kunta käytä RakL 55 §:n sille

suomaa lunastusoikeutta. /Larma ym. s. 284/

Jollei lunastamiseen oikeutettu suorita lunastuskorvausta kolmen kuukauden kuluessa lunastuspäätöksen julistamisesta, muilla tontinosan omistajilla on oikeus lunastukseen ja vaatia lunastustoimituksen jatkamista. Kuka tahansa muista tontinomistajista saa tällöin 60 päivän kuluessa korvauksen suoritusajan päättymisestä esittää toimitusinsinöörille lunastusvaatimuksen ja vaatia toimituksen jatkamista /Larma ym. s. 286/. Lunastajien keskinäinen etusijajärjestys määräytyy samalla tavoin kuin ensimmäisessäkin tapauksessa /Hyvönen 1988, s. 799/.

Jos tontinosan omistajat eivät käytä lunastusoikeuttaan tai täytä suoritusvelvollisuuttaan, kunta saa oikeuden tontinosien lunastukseen. Jos kunta on tontinosan omistaja, se voi lunastaa joko tontinosan omistajana tai ns. kolmannen vaiheen lunastusoikeutensa nojalla. Kolmannen vaiheen lunastusoikeutta kunnan on käytettävä 60 päivän kuluessa uuden suoritusajan päättymisestä.

Jollei tontinosan omistaja ole vuoden kuluessa tonttijaon hyväksymisestä pannut vireille vaatimusta muiden tontinosien lunastamisesta, tai jollei vaatimus ole johtanut tontin eri osien joutumiseen yhdelle omistajalle, kunnalla on oikeus lunastaa tonttiin kuuluvat osat. Lunastusoikeutta ei kuitenkaan ole, jos tontinosat lunastusmenettelyn ulkopuolella tulevat yksiin käsiin vapaaehtoisin kaupoin tai muun saannon perusteella /Larma ym. s. 289/. Kuka tahansa tontinosan omistajista voi panna lunastusvaatimuksen vireille vielä 60 päivää sen jälkeen, kun hän on saanut kunnan lunastusvaatimuksen tiedoksi, jolloin kunnan vaatimus väistyy /Hyvönen 1988, s. 801/. Tässäkin tapauksessa kunnalla on edelleen mahdollisuus lunastaa tontinosat kolmannessa vaiheessa, jos osaomistajien vaatimukset eivät johda vaadittuun lopputulokseen.

Rakennuslaki ei sisällä säännöksiä rakennuspaikan osan lunastamisesta. Tältä osin säännökset sisältyvät vielä toistaiseksi KaavJL:iin, joka kuitenkin vuoden 1997 alussa väistyy KML:n tieltä. KML 62 § antaa kiinteistönomistajalle oikeuden lunastaa toiseen rekisteriyksikköön kuuluvaa aluetta rakennus- tai rantakaavaan soveltuvan rakennuspaikan muodostamiseksi. Lunastajien keskinäistä etuoikeutta ja toimitusmenettelyä koskevat säännökset ovat muilta osin vastaavat kuin tontinosan lunastuksessakin, mutta kunnalla ei ole kolmannen vaiheen lunastusoikeutta. Osaomistajan lunastusoikeus kunnalla toki on. Lunastamista ei voida suorittaa, jos tilussijoitus voidaan korjata tai kaavaan soveltuva rakennuspaikka muodostaa tilusvaihdolla. Tilusvaihto voidaan suorittaa ilman omistajien suostumusta, vaikka osien jyvitysarvot eivät vastaisikaan toisiaan. Lunastaminen ei myöskään saa aiheuttaa haittaa kiinteistöjärjestelmän selville, vaikeuttaa kaavaan sopeutuvien kiinteistöjen muodostamista

eikä aiheuttaa asianosaisille huomattavaa haittaa.

Tontinosan lunastusoikeus on siis osan omistajalla ja kunnalla (3. vaiheen lunastus), kun taas rakennuspaikan osan lunastusoikeus on pelkästään maanomistajalla. Muilta osin lunastusoikeutta koskevat säädökset sekä asema- että rakennuskaava-alueilla ovat RakL 111 §:n nojalla toisiaan vastaavia.

3.3.4.3. Kunnan lunastusvelvollisuus

Jos maa on detaljikaavan tai yleiskaavan mukaan käytettävä muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan, esimerkiksi yleisen rakennuksen rakennuspaikaksi tai puistoksi, eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen maataan, kunta on velvollinen maanomistajan vaatimuksesta lunastamaan maan. Sama lunastusvelvollisuus koskee valtiota, jos maa on kaavassa osoitettu valtion tarpeisiin (RakL 56.1 §, 110.1 §). Kunnalla on lunastusvelvollisuus myös siinä tapauksessa, jos detaljikaavan mukainen rakentaminen edellyttää sellaisia rakenteita tai korttelin yhteisiä tarpeita palvelevia järjestelyjä, että kaavan toteutumista kohtuullisessa ajassa ilman kunnan toimenpiteitä ei maanomistussuhteet huomioon ottaen voida pitää todennäköisenä, mikäli maanomistaja tästä johtuen ei voi käyttää maataan hyväkseen kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla (RakL 56.2 §, 110.2 §).

Lunastusvelvollisuus ei koske asemakaava-alueeseen sisältyvää yleisen tien aluetta, sillä tuon alueen kunta saa omistukseensa korvauksetta RakL 46 §:n nojalla. Rakennuskaavan kohdalla kuitenkin myös alueella sijaitsevat yleisten teiden alueet ovat RakL 110.1 §:n perusteella lunastusvelvollisuuden alaisia /Larma ym. s. 411/.

Jos maanomistaja sen johdosta, ettei tonttijako sopeudu vallitseviin omistusoikeusoloihin, ei voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen maataan, kunta on velvollinen lunastamaan sellaisen tontinosan vuoden kuluessa tonttijaon vahvistamisesta, jollei toinen tontinosan omistaja ole käyttänyt oikeuttaan tontinosan lunastukseen (RakL 57 §). Vuoden määräajan jälkeen lunastusasia voidaan Larman ym. mielestä panna vireille koska tahansa, ottaen huomioon, että kunnan lunastusvelvollisuus tulee voimaan vasta tontinosan omistajan lunastusoikeuden jälkeen. Kuntaa ei voida määrätä lunastusvelvolliseksi ennen kuin lunastuskorvauksen suorittamiseen määrätty aika ja toiselle lunastusvaiheelle varattu 60 päivän määräaika ovat kuluneet. /Larma ym. s. 296/ Asemakaava-alueella kunnalla on siis vaadittaessa velvollisuus

lunastaa tontinosa, rakennuskaava-alueella vastaavaa rakennuspaikan osan lunastamisvelvollisuutta ei ole. Jollei kaupunki tai valtio täytä sille määrättyä lunastusvelvollisuutta, on maanomistajalla oikeus vaatia sitä LunL:n 97 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Edellä esitetty lunastusvelvollisuus syntyy vasta siinä tapauksessa, että maanomistaja on hakenut RakL 132 §:n nojalla poikkeusta rakentamisrajoituksesta ja että hakemus on hylätty ja päätös saanut lainvoiman /Lama ym. s. 297/. Kunta tai valtio vapautuvat lunastusvelvollisuudestaan, jos yleiskaavan tai asemakaavan muutoksen johdosta alue voidaan käyttää yksityiseen rakennustoimintaan taikka jos tonttijako on muutettu vallitseviin omistusoikeusoloihin soveltuvaksi, ennen kuin kaupungin tai valtion lunastusvelvollisuus on lainvoimaisesti ratkaistu. Laki on sama, jos asemakaavaa on niin muutettu, ettei RakL 56 §:n 2 momentissa tarkoitetun lunastusvelvollisuuden edellytyksiä enää ole.

3.3.5. Liikennealueiden rakentaminen ja yleiseen käyttöön luovuttaminen

Uutta katua on rakennettava sitä mukaa kuin kaavan mukainen rakentaminen sen varrella edistyy. Uusi katu tai kadunosa on RakL 79 §:n perusteella rakennettava viimeistään silloin, kun kadun varrella olevista tonteista on rakennettu kaavan mukaisesti niin suuri osa, että niiden katua vastaan olevien sivujen yhteenlaskettu pituus vastaa vähintään kolmannesta kaikkien kadunosan varrella olevien tonttien katusivujen pituudesta. Katu on rakennettava myös siinä tapauksessa, että alueella jo olevat tiet tai muut kadut eivät tyydytä alueen välttämätöntä liikennetarvetta.

Katu on rakennettava vahvistetun katupiirustuksen mukaisesti ja se on varustettava tarvittavilla laitteilla sadeveden poisjohtamiseksi. Kadun tulee vastata liikenteen tarvetta. Rakennuskaavatien rakentamisen tasosta, piirustuksista ja yleiseen käyttöön luovuttamisesta ovat soveltuvien osin voimassa vastaavat säännökset kuin kadunkin kohdalla (RakL 114 § ja RakA 134b §).

Katupiirustuksen tulee RakA 95 §:n mukaan sisältää asemapiirros sekä tarpeellinen määrä pituus- ja poikkileikkauspiirustuksia. Katupiirustusehdotusta on pidettävä nähtävillä vähintään 14 päivän ajan. Muistutukset ehdotusta vastaan on tehtävä kirjallisesti ennen esilläoloajan päättymistä. Katupiirustuksen vahvistaa kh, ellei tehtävää ole johtosäännössä siirretty lautakunnalle.

Kun katu tai kadunosa on rakennettu, se on RakL 80 §:n nojalla viivytyksettä luovutettava yleiseen käyttöön. Luovuttamisesta päättää kh, ellei valtuusto ole määrännyt asiaa lautakunnan hoidettavaksi. Päätös yleiseen käyttöön luovuttamisesta on annettava tiedoksi kadun varrella olevien kiinteistöjen omistajille tai haltijoille.

3.3.6. Rakennuskiellot ja -rajoitukset

Uudisrakennusta ei RakL 42 §:n perusteella saa rakentaa vastoin asemakaavaa tai tonttijakoa eikä 100 §:n nojalla vastoin rakennuskaavaa (rakentamisrajoitus). Rakennuskiellon syntymisperusteet ovat pääosin samansisältöiset sekä asema- että rakennuskaava-alueella: rakennuskielto on voimassa

- 1) alueella, jolle kunnanvaltuusto on päättänyt laadittavaksi detaljikaavan taikka jonka kaavaa tai tonttijakoa on päätetty muuttaa;
- 2) alueella, jolle on hyväksytty detaljikaava tai kaavan muutos, kunnes sen vahvistamista koskeva alistus on ratkaistu, tai milloin päätöstä ei ole alistettava vahvistettavaksi, kunnes se on saanut lainvoiman, sekä
- 3) alueella, jolle YM tai LH jättäessään vahvistamatta detaljikaavan tai sen muutoksen on antanut rakennuskiellon.

Asemakaava-alueilla on RakL 42 §:n nojalla voimassa rakennuskielto edellisen lisäksi myös:

- 1) rakennuskorttelissa tai sen osassa, jolle ei ole hyväksytty tonttijakoa, ja
- 2) tontilla, jota ei ole merkitty tonttirekisteriin.

Kummankin kaavan kohdalla rakentamisrajoitukset tai -kiellot koskevat vain uudisrakennuksen rakentamista. Tilapäisen uudisrakennuksen rakentaminen on omien sääntöjensä alainen. /Larma ym. s. 232-233/ Detaljikaavan laatimisen taikka kaavan tai tonttijaon muuttamisen vireilletuloon ei liity rakennuskieltoa suoraan lain nojalla, vaan siitä on aina tehtävä päätös joko valtuustossa taikka siinä toimielimessä, jolle valtuuston päätösvalta on tältä osin delegoitu /Larma ym. s. 235/.

3.3.7. Kaavan toteuttamisesta johtuvat korvaukset

3.3.7.1. Maan luovuttaminen kunnalle korvausta vastaan

Ilmaislouovutusvelvollisuuden ylittävästä katu- tai rakennuskaavatietalueesta maanomistaja on RakL 71, 72, 104.2, ja 105 §:ien nojalla oikeutettu saamaan korvauksen, joka määrätään soveltamalla lunastuslain säännöksiä korvauksen perusteista. Tällöin ei kuitenkaan sovelleta LunL 36 §:ää. Se seikka, että LunL 36 §:ssä tarkoitettua hyötyä ei saa korvauksesta vähentää, johtuu Larman ym. mukaan siitä, että maanomistaja on yleensä velvollinen luovuttamaan katu- tai rakennuskaavatiemaata ilmaiseksi juuri saamansa hyödyn vuoksi /Larma ym. s. 313/. Kunnan korvattavia alueita ovat myös yleisten rakennusten tontit, torit ja katuaukiot, puistot, liikennealueet, vaara-alueet ja erityisalueet, mikäli ne on kaavassa osoitettu kunnan tarpeisiin.

Sekä katu- että rakennuskaavatietalueesta on korvaus maksettava omistajan vaatiessa. Kun lakitekstissä on sanamuoto "siirtyvästä alueesta" ja "omistajan vaatiessa", maksuvelvollisuuden on katsottava alkaneen heti, kun detaljikaava on tullut voimaan. Korvaus on siis maksettava jo ennen kuin kunta on saanut alueen omistukseensa tai hallintaansa. Korvauskysymys ratkaistaan LunL:n mukaisessa menettelyssä, jollei korvauksesta sovita. /Larma ym. s. 314/

Maanmittaustoimituksessa määrätyn tai vanhastaan käytetyn yksityisen tien alueesta, taikka aluetta järjestettyyn rakennustoimintaan käytettäessä maanomistajan pysyvästi tieksi luovuttamasta tai varaamasta tiemaasta maanomistajalla ei ole RakL 71.1 §:n perusteella oikeutta saada korvausta, jos alue on asemakaavassa osoitettu katualueeksi. Jos alue kuitenkin on osoitettu yhdyskunnan muihin yleisiin tarpeisiin, korvaus määräytyy normaalisti lunastuslain periaatteiden mukaisesti.

3.3.7.2. Haitan ja vahingon korvaaminen

RakL 74 §:n nojalla on kaupungin korvattava sille siirtyvällä alueella olevat rakennukset, puut, istutukset ja laitteet. Samoin on korvattava omistajalle aiheutuva erityinen vahinko, kuten rakennus- tai soranottoaikan menettäminen, jota on olosuhteisiin nähden pidettävä kohtuuttomana silloin, kun alue siirtyy muutoin korvauksetta kaupungille. Rakennuskaava-alueella omistaja puolestaan saa 104.3 §:n mukaan poistaa alueella olevat puut, istutukset ja laitteet,

jos niitä ei lunasteta. Omistajalla ei kuitenkaan säännöksen sanamuodon perusteella ole velvollisuutta niiden poistamiseen. Toisaalta, jos kunta lunastaa puut, istutukset ja laitteet, maanomistajalla ei ole oikeutta niiden poistamiseen.

Jos katualueen siirtymisestä korvauksetta kunnalle (RakL 74.2 §) taikka rakennuskaavatieksi osoitetun maan käyttämisestä korvauksetta (RakL 106.1 §) aiheutuu omistajalle tai siihen kohdistuvan erityisen oikeuden haltijalle erityistä vahinkoa, jota olosuhteisiin katsoen on pidettävä ilmeisesti kohtuuttomana, vahinko on kunnan hänelle korvattava. Esimerkkinä erityisestä vahingosta laissa mainitaan rakennus- tai soranottoaikan menettäminen tai alueeseen kohdistuvan oikeuden raukeaminen /Larma ym. s. 317/.

Kun 74 §:ään perustuvan korvauksen osalta ei ole säädetty RakL 72 §:stä poikkeavaa korvauksen maksettavaksi erääntymistä, on Larman ym. mielestä katsottava, että myös kaupungille siirtyvällä alueella olevista rakennuksista, puista, istutuksista ja laitteista sekä RakL 74.2 §:ssä tarkoitettua erityisestä vahingosta on suoritettava korvaus RakL 72 §:n nojalla omistajan vaatiessa detaljikaavan tultua voimaan, jos korvaamatta jättämisestä on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä kohtuuttomana /Larma ym. s. 314/.

RakL 76 §:n perusteella asemakaavan muuttaminen tai katualueen rakentaminen vahvistettuun korkeuteen taikka korkeuden muuttaminen siten, että toimenpide vaikeuttaa tontille pääsyä, vaikeuttaa maan tai rakennuksen käyttöä tai muuten aiheuttaa niiden omistajalle tai haltijalle vahinkoa tai haittaa, johtaa kaupungin velvollisuuteen korvata aiheutuneen vahingon tai haitan, mikäli sitä ei ole pidettävä vähäisenä. Rakennuskaava-alueella koskevaa vastaavaa nimenomaista säännöstä ei ole olemassa.

Edellä mainitut korvaukset on määrättävä suoritettavaksi asian laadusta riippuen joko kertakaikkisena tai vuotuismaksuna. Vuotuismaksun suuruus voidaan olosuhteiden muuttuessa saattaa uudelleen harkittavaksi. Jos korvauksesta tehdään sopimus, se sitoo kiinteistön myöhempiä omistajia. Jollei sopimusta saada aikaan, korvauksen ratkaisee kiinteistön sijaintipaikan tuomioistuimien. Sopimus voidaan tehdä esimerkiksi korvauksen määrästä ja sen maksuajasta tai korvauksesta luopumisesta /Larma ym. s. 325/.

3.3.7.3. Maanomistajan korvausvelvollisuus

Asemakaava-alueella maata omistava voi joutua suorittamaan kaupungille korvausta perustuen katualueen luovutusta koskevaan säännöstöön. Korvausvelvollisuus voidaan määrätä vain alueelle vahvistetun ensimmäisen asemakaavan perusteella. Perusteena pidetään maanomistusoloja kaavan voimaan tullessa. /Larma ym. s. 317-318/ Tätä ns. kateuspykälää (RakL 75 §) voidaan soveltaa myös rakennuskaava-alueilla RakL 106.2 §:n perusteella. Maanomistaja on korvausvelvollinen, jos hän ei joudu lainkaan luovuttamaan katu- tai rakennuskaavatietä aluetta tai hän joutuu luovuttamaan sitä huomattavasti vähemmän kuin olisi voinut olla velvollinen luovuttamaan, ja edellämainittua seikkaa on olosuhteisiin katsoen pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. "Huomattavasti vähemmän" kuin enimmäismäärän on katsottava luovuttaneen omistajan, jonka luovuttamasta määrästä puuttuu enemmän kuin $\frac{1}{3}$ - $\frac{1}{2}$ enimmäismäärästä. "Olosuhteilla" tarkoitetaan esimerkiksi katu- tai rakennuskaavatietä alueen määrää ko. detaljikaava-alueella tai maanomistajien keskimääräistä luovutusprosenttia enimmäismäärästä. Larman mukaan ei voine olla perusteita kateuskorvauksen perimiselle, jos kaupunki on jo saanut kyseisen kaava-alueen kaikki katu- tai rakennuskaavatietä alueet korvauksetta. /Larma ym. s. 318-319/ Yleisesti ottaen voitaneen periaatteena pitää, että jos lain mukaan maanomistajan korvausvelvollisuus on olemassa, kunnalla on vastaavasti maanomistajien tasapuolisen kohtelun nimissä velvollisuus periä korvausta aina, kun ilmaislouutusvelvollisuus ei ylity.

Korvausvelvollisuuden määrän selvittämiseksi on ensin laskettava, kuinka paljon katualuetta maanomistaja olisi RakL 71.2 §:n mukaan enintään voinut joutua korvauksetta luovuttamaan. Näin saatua pinta-alaa verrataan siihen pinta-alaan, joka hänen maastaan on määrätty katualueeksi, lukematta tähän 71.1 §:n perusteella korvauksetta luovutettavaa katualuetta /Larma ym. s. 318/. Ilmaisluovutusvelvollisuuden yläraja asemakaava-alueella on 20 % maanomistajan kaava-alueella omistamasta maasta, mutta enintään hänen maalleen rakennettavaksi sallittu tontin kerrosalojen määrä. Maanomistajan maksettavaksi määrättävä korvaus voi olla enintään 71.2 §:n mukaisen ilmaislouutusvelvollisuuden ylärajan ja saman momentin perusteella korvauksetta luovutetun katualueen arvon erotus. Rakennuskaava-alueella voidaan Larman ym. mukaan pitää käytännön sääntönä laskennallisen korvausvelvollisuuden katsomista kymmenesosaksi maanomistajan ko. rakennuskaava-alueella omistamasta rakennusmaasta /Larma ym. s. 406/.

3.3.8. Rasitteet

Rasitteita koskevat säännökset ovat kiinteistönmuodostamislain voimaantulon jälkeen vuoden 1997 alusta pientä poikkeusta lukuunottamatta samanlaiset. Niin asema- kuin rakennuskaava-alueillakin voidaan kiinteistöyksikön hyväksi KML 154.1 §:n 9 kohdan mukaan perustaa toisen rekisteriyksikön alueelle pysyvänä rasitteena oikeus kulkuyhteyttä varten tarvittavaan alueeseen rakennuskaava- tai asemakaava-alueella, ei kuitenkaan katualueella, liikenneväylän alueella eikä rakennuskaavatiealueella. KML 156.2 §:n perusteella edellä tarkoitettu rasite voidaan perustaa asema- ja rakennuskaava-alueella ilman rasitetun rekisteriyksikön omistajan suostumusta, jos rasite on oikeutetulle kiinteistölle tai kunnalle tärkeä eikä siitä aiheudu huomattavaa haittaa rasitetulle rekisteriyksikölle tai alueeseen ennestään kohdistuvan oikeuden haltijalle. Rasitetun rekisteriyksikön omistajalla on KML 162 §:n nojalla oikeus saada korvaus rasitteen perustamisesta aiheutuvista menetyksistä siltä, jonka hyväksi rasite perustetaan. Lohkomisessa lohkiinteistön hyväksi perustetusta kulkuyhteyttä varten tarpeellisesta rasitteesta tai oikeudesta kantakiinteistön omistajalla on kuitenkin oikeus korvaukseen vain erityisestä syystä. Se, että rasitteen perustamiseen ei tarvita rasitettavan rekisteriyksikön omistajan suostumusta, ei nähdäkseen lainkaan vähennä rasitteesta hyötyvän kiinteistön omistajan velvollisuutta maksaa rasitteen perustamisesta korvausta rasitetun rekisteriyksikön omistajalle. Näin ollen asemakaava-alueella rasitetun kiinteistön omistajalla on automaattisesti oikeus saada korvausta kärsimistään menetyksistä, kun taas rakennuskaava-alueella kiinteistönomistajan vaaditaan esittävän korvauksen saannin perusteeksi vielä erityisiä syitä. Ero on sikäli vain periaatteellinen, että yleensä rasitekysymykset sovitaan rahaa käyttämättä.

3.4. Yhteenvedo eroista ja nykytilanteen ongelmat

Tässä kappaleessa esitellään yhteenvedonomaaisesti oleellisimpia asema- ja rakennuskaavan eroja ja niihin liittyviä ongelmia. Tässä esitetyjä ongelmia ratkotaan myöhemmin jaksoissa 5-8.

Kaupungeissa taaja-asutusta ja muuta sellaista aluetta varten, jonka rakentamisen ja muun maankäytön yksityiskohtainen järjestäminen on tarpeellista, on laadittava asemakaava. Rakennuskaavalla puolestaan ohjataan maankäytön järjestämistä muissa kunnissa. Rakennuskaavaa ei voida vahvistaa kaupungin alueelle, mutta esimerkiksi alueliitosten seurauksena rakennuskaava-alueita voi olla myös kaupungeissa. Asemakaava saadaan laatia myös sellaiseen kuntaan, joka ei ole kaupunki. Kunnallislainsäädännöstä kuntamuotojen erot on poistettu, mutta kaavoituksessa

ne edelleen ovat voimassa.

Tärkein kaavojen sisältöön ja laatimiseen liittyvistä eroista on asemakaavaa tarkentava tonttijako. Rakennuskaava ei tunne vastaavaa sekundääristä kiinteistökaavaa. Tonttijako ja siihen liittyvät säädökset antavat kunnalle paremmat mahdollisuudet kaavan toteuttamiseksi. Rakennuskaavassa saadaan erityisestä syystä varata alueita maa- ja metsätalouden tarkoituksiin. Asemakaavassa tätä mahdollisuutta ei ole. Asemakaavan laatijalle puolestaan on laissa asetettu pätevyysvaatimus, jollaista ei vaadita rakennuskaavan laatijalta.

Asemakaava-alueella tonttijaon mukainen kaavatontti erotetaan itsenäiseksi kiinteistöksi tontinmittauksella ja yleiseksi alueeksi osoitettu alue yleisen alueen mittauksella. Rakennuskaava-alueella uudet kiinteistöt muodostetaan pääasiassa lohkomalla. Toimitusmenettelyt eivät sinänsä poikkea toisistaan niin paljon, etteikö käytäntöä voitaisi yhtenäistää. Oleellisin ero on siinä, että lohkomisen voidaan merkitä rekisteriin heti toimituksen saatua lainvoiman. Myös kiinteistönmuodostuksesta ja -rekisteröinnistä vastaavat eri alueilla eri viranomaiset. Asemakaava-alueella kiinteistönmuodostuksesta huolehtii kunnan kiinteistöinsinööri ja rakennuskaava-alueella joko kiinteistöinsinööri tai paikallisen maanmittaustoimiston toimitusinsinöörit. Kiinteistörekisteriä pitää asemakaava-alueella yleensä kunnan kiinteistörekisteriviranomainen, muualla maanmittaustoimisto. Kunta pitää rekisteriä ainoastaan tonteista ja yleisistä alueista. Tämä johtaa siihen, että tonttikirja-alueen sisällä on usein maanmittauslaitoksen rekisteriin kuuluvia alueita.

Kiinteistörekisteritunnus muodostetaan eri järjestelmissä eri tavoin. Asemakaava-alueella tontin yksikkötunnuksena on kaavassa vahvistettu korttelin numero ja tonttijaossa hyväksytty tontin numero tai muu tunnus. Yleisen alueen yksikkötunnuksena on sille yleisen alueen mittaustoimituksessa annettu tunnus. Tonttikirjajärjestelmän ulkopuolisilla alueilla, mukaanlukien rakennuskaava-alueet, yksikkötunnuksena toimii kiinteistön rekisterinumero, joka koostuu talonumerosta ja juoksevalle numeroinnilla muodostetusta yksikkönumerosta. Tonttikirjan ulkopuolisilla alueilla erottavana tekijänä toimii usein lisäksi kiinteistön nimi. Asemakaavan järjestelmä erottuu edukseen selkeytensä ja informatiivisuutensa vuoksi.

Kunta saa ensimmäisen asemakaavan mukaiset katualueet omistukseensa erotuttamalla ne yleisen alueen mittauksella. Rakennuskaavateihin kunta saa vain hallintaoikeuden, ei omistusoikeutta. Katualueen ilmaislouvutusvelvollisuus asemakaava-alueella on 20 % maanomistajan ko. kaava-alueella omistamasta maasta tai enintään suurin jäljelle jäävälle tontille rakennettavaksi sallittava kerrosala. Maanomistajalle maksetaan korvausta ylimeneviltä osin. Rakennuskaava-alueella ilmaislouvutusvelvollisuus on 10 %. Maatalousmaa ei sisällä ilmaislouvutusvelvollisuuden piiriin. Tiealue korvataan myös, ellei se ole tarpeen omistajalle

kuuluvan rakennusmaan hyödyntämiseksi. Myöhemmät rakennuskaavat ovat lain mukaan ensimmäisen kanssa samassa asemassa. Säännösten tarkoituksen mukaan ilmaisuovutusvelvollisuutta voidaan kullakin alueella kuitenkin käyttää vain kerran /Larma ym. s. 401/. Erotettu katualue pysyy kunnan omistuksessa, rakennuskaavatiealue palautuu omistajan hallintaan, vaikka korvauksia olisikin maksettu.

Jos tontinosat kuuluvat eri omistajille, osaomistajalle on RakL 54 §:ssä annettu oikeus muiden tontinosien lunastamiseen. Jollei lunastamiseen oikeutettu suorita lunastuskorvausta määräajassa, muilla tontinosan omistajilla on oikeus lunastukseen. Jos tontinosan omistajat eivät käytä lunastusoikeuttaan tai täytä suoritusvelvollisuuttaan, kunta saa oikeuden tontinosien lunastukseen (ns. 3. vaiheen lunastus). Rakennuslaki ei sisällä säännöksiä rakennuspaikan osan lunastamisesta, mutta vastaavat säännökset sisältyvät tätä nykyä KaavJL:iin, joka kuitenkin vuoden 1997 alusta kumotaan kiinteistönmuodostamislilla. KML 62 § antaa kiinteistönomistajalle oikeuden lunastaa toiseen rekisteriyksikköön kuuluvaa aluetta rakennus- tai rantakaavaan soveltuvan rakennuspaikan muodostamiseksi, mikäli muutosta rajoihin ei saada aikaan tilusvaihdolla. Lunastajien keskinäistä etuoikeutta ja toimitusmenettelyä koskevat säännökset ovat muilta osin vastaavat kuin tontinosan lunastuksessakin, mutta kunnalla ei ole kolmannen vaiheen lunastusoikeutta. Kunnan lunastusoikeuden puuttuminen vaikuttaa osaltaan siihen, että rakennuskaavoja ei voida toteuttaa yhtä tehokkaasti kuin asemakaavoja. Asemakaava-alueella kunnalla on vaadittaessa myös velvollisuus lunastaa tontinosa, rakennuskaava-alueella vastaavaa rakennuspaikan osan lunastusvelvollisuutta ei ole.

4. RUOTSIN KAAVA- JA KIINTEISTÖNMUODOSTUSJÄRJESTELMÄSTÄ

4.1. Kiinteistönmuodostus- ja -rekisteröintiorganisaatiosta

Vain osa Ruotsin kunnista on ottanut kiinteistönmuodostuksen hoitaakseen, koska on halvempaa antaa se valtion tehtäväksi. Vuonna 1972, jolloin kiinteistönmuodostuksen uudelleenjärjestely toteutettiin, pelättiin, ettei valtio pysty suoriutumaan tehtävästä. Meuronen toteaa raportissa Tukholman kaupunkimittausosastolle tekemästään vierailusta, että uusi järjestelmä on kuitenkin ruotsalaisten mielestä toiminut valtakunnallisesti hyvin /Meuronen, s. 2/.

Vuoteen 1972 saakka Ruotsin kiinteistönmuodostamislainsäädäntö koostui erillisistä laeista kaupunkeja ja maalaiskuntia koskevien säännösten erotessa toisistaan. Kiinteistönmuodostamislain (fastighetsbildningslag, FBL) voimaantulon jälkeen muodostettavat kiinteistöt, perustettavat rasiitit ja erotettavat yhteiset alueet ovat samankaltaisia kaikissa kunnissa. Kuntamuotojen väliset erot oli Ruotsissa jo tuolloin poistettu. Kiinteistönmuodostuslaista saatiin joustava lisäämällä toimitusmiesten harkintavaltaa ja asianosaisten sopimusvapautta, jolloin välttyttiin tarkkojen menettelyohjeiden laatimiselta. Uudistuksen yhteydessä jäi jäljelle viisi toimitustyyppiä: kiinteistöjärjestely, lohkominen, halkominen, yhdistäminen ja kiinteistönmäärittäminen. Kiinteistörekisterin pitäjänä toimii joko lääninhallitus tai kunnallinen kiinteistörekisteriviranomainen. /KM 1974:8, s. 11-19/

Vuonna 1972 maanmittauspiirien määrää supistettiin huomattavasti. Muutoksia organisaatioon on tehty vielä jälkepäinkin. Nykyisin kussakin 24:ssä läänissä on lääninmaanmittaus- ja kiinteistörekisteriviranomaiset, ja lisäksi yhteensä 81 valtiollista kiinteistönmuodostusviranomaista. /SOU 1993:99, s. 27/ Kaikkiaan 41 kuntaa huolehtii itse kiinteistönmuodostustehtävistä. 14 kuntaa hoitaa kiinteistönmuodostuksen koko alueellaan. Kunnista 29 ylläpitää itse kiinteistörekisteriä. /SOU 1993:99, s. 29/ Jos valtio on ottanut kunnassa kiinteistönmuodostus- tai -rekisteröintitehtävät hoitaakseen, kunta ei Tukholman kaupunkimittausosaston edustajien mukaan käytännössä ole saanut niitä takaisin /Meuronen, s. 2/.

Useissa Ruotsin kunnissa on oma mittaus toimisto, joka suorittaa tarvittavat mittaus-, laskenta- ja kartoitustehtävät. Kuitenkin noin puolelta kunnista oma mittausorganisaatio puuttuu. Kunnat on Lantmäteriverketin ja Ruotsin Kunnallisliton toimesta luokiteltu kahteen pääluokkaan. A-ryhmään kuuluvat ne noin 120 kuntaa, joilla ei ole omaa mittausorganisaatiota, eli joissa maanmittauslaitos huolehtii lähestulkoon kaikesta mittaus toiminnasta ja lisäksi useimmiten myös kunnan kiinteistö oikeudellisista ja -taloudellisista palveluista. C-ryhmään kuuluminen puolestaan edellyttää, että kunnallinen mittaus toimi suorittaa esimerkiksi mittaukset valtion

huolehtiessa toimitusmenettelystä. Tähän ryhmään kuuluu noin 70 kuntaa. Lisäksi parikymmentä kuntaa kuuluu ns. erikoisryhmään, eli niiden järjestelmä ei ole puhtaasti kumpikaan edellämainituista. /SOU 1993:99, s. 33-34/

Kaupunkimittausosaston oman arvion mukaan kaupunkimittaus on Tukholmassa kallista. Myös kiinteistörekisteri on kaupungille huolestuttavan kallis. Sen hoitamista puoltaa kuitenkin se, että toimitus saadaan jopa heti toimituspäivänä rekisteriin ja palvelu on hyvää. Valtion palvelua pidetään kaupunkia huonompana johtuen valtion menojen vastaavuusvaatimuksesta. Se hidastaa toimituksien suorittamista, koska valtiolla on tavoitteena tasainen työllisyys. /Meuronen s. 2-3/

4.2. Detaljikaavojen yhdistämisen lähtökohdat

Ruotsissa tulivat 1.7.1987 voimaan uusi kaavoitus- ja rakennuslaki (plan- och bygglag), laki luonnonvarojen hoidosta (lag om hushållning med naturresurser m.m.) ja maankäyttöyhteistyölaki (lag om exploateringssamverkan m.m.). Lakiuudistus pohjautui jo vuonna 1968 alkaneeseen perusteelliseen selvitystyöhön. Uusi lainsäädäntö perustuu kaavoitus- ja rakennuslakitoimikunnan selvitykseen vuodelta 1979 (Ny plan- och bygglag, SOU 1979:65-66). Selvityksen pohjalta laadittiin ehdotukset edellämainituiksi laeiksi. /Nordberg, s. 11/ Uudistuksen taustalla oli ensisijaisesti halu antaa kunnille entistä enemmän vastuuta maankäytöstä ja rakentamisesta. Valtion vaikutusta pyrittiin tietoisesti vähentämään. Lakiehdotuksen perusteluissa otettiin korostetusti esille myös yleispiirteisen kaavoituksen rooli rakentamista ohjaavana tekijänä. PBL:n myötä kaikkiin kuntiin tuli laatia yleiskaava, minkä johdosta detaljikaavoituksen tarpeen arvioitiin jonkin verran vähenevän. Lisäksi ennen uudistusta Ruotsissa oli paljon vahvistettuja kaavoja, jotka olivat monilta osiltaan vanhentuneita. Vanhojen kaavojen uudistaminen puolestaan olisi aiheuttanut kunnille huomattavia kustannuksia, koska vanha BL oli saanut aikaan vision "ikuisesti kestävästä rakennusoikeudesta". Tästä johtuen uuteen lakiin otettiin määräykset detaljikaavan toteuttamisajoista. /Prop. 1985/86:1, s. 6-8/

Huomattava on sekin, että vaikka Ruotsissa siirryttiin asema- ja rakennuskaavoista yhteen, joskin pitkälti asemakaavan kaltaiseen detaljikaavaan, tätä muutosta ei PBL:n perusteluissa selitetä oikeastaan ollenkaan. Muutokselle löytyy perusteluja rakennuslakitoimikunnan (BLU) periaatemietinnöstä SOU 1974:21, Markanvändning och byggande - Principer för lagstiftning. Mietinnössä toimikunta katsoi kaavajärjestelmän uudistustarpeen olleen niin suuri, että uuden rakennuslain laatiminen oli välttämätöntä. Rakennuslakitoimikunta pyrki

keskittämään päätösvaltaa kuntiin, ja vähentämään eri kaavamuotojen määrän niin pieneksi kuin suinkin oli mahdollista perusteluinaan, että mitä enemmän eriasteisia kaavapäätöksiä joudutaan tekemään, sitä hitaammaksi kaavaprosessi muodostuu ja sitä suuremmiksi koituvat taloudelliset menetykset ja hallinnolliset hankaluudet. Toimikunnan mielestä ei myöskään ollut tarpeellista eikä sopivaa enää ylläpitää järjestelmää, jossa on kaksi rinnakkaista, erilaisia oikeusvaikutuksia omaavaa kaavaa. Lisäksi vanhaa järjestelmää vastaan kohdistettu negatiivinen kritiikki oli niin painavaa, että uuden kaavajärjestelmän katsottiin voivan sisältää vain yksi detaljikaavamuoto, jonka sääntöjä voitaisiin joustavasti soveltaa kaikissa tapauksissa. /SOU 1974:21, s. 291/

PBL sisältää säännökset kaavoituksesta ja rakentamisesta. Se korvasi vanhan rakennuslain vuodelta 1947 sekä rakennusasetuksen vuodelta 1959. Ennen lainuudistusta Ruotsissa oli käytössä kaksi eri detaljikaavamuotoa, asemakaava ja rakennuskaava. Rakennuskaavan toteuttaminen oli pääsääntöisesti maanomistajan harteilla, kun taas asemakaavan toteuttajana toimi kunta. Uudessa kaavoitus- ja rakentamislaisissa kahdesta kaavamuodosta on luovuttu ja on siirrytty yhteen kaavaan, joka on nimetty detaljikaavaksi. Detaljikaavaa koskevien säännösten laatiminen on tehty asemakaavan antamista lähtökohdista. Aikaisemmat asema- ja rakennuskaavat ovat uudistuksen jälkeen voimassa detaljikaavoina.

Laki luonnonvarojen hoidosta (NRL) on ns. sateenvarjolaki, joka sisältää toisaalta yleisiä perustavanlaatuisia maata ja vettä koskevia hoitosäännöksiä ja toisaalta erityismääräyksiä tiettyjä maan osia varten. Laki sisältää mm. säännöksiä valtioneuvoston luvasta tiettyjä teollisuuslaitoksia varten. Lain määräykset on tarkoitettu sovellettaviksi kaavoituksessa ja kaavoitus- ja rakentamislain mukaisessa lupaharkinnassa, mutta myös monien muiden maan ja veden käyttöä koskevien lakien yhteydessä. Esimerkkeinä tällaisista laeista mainitaan mm. luonnonsuojelulaki, ympäristönsuojelulaki, vesilaki ja tielaki.

Maankäyttöyhteistyölailla tähdättiin lähinnä kaavan toteutuksen helpottamiseen alueilla, jossa maanomistajia on runsaasti. /Nordberg, s. 11-12/ Maankäyttöyhteistyöhanke viedään läpi maanmittaustoimituksena yhdessä kaavoituksen kanssa. Järjestelyalueelle muodostetaan erityinen jakokunta, joka koostuu hankkeeseen osallistuvien maista. Osakastiloille määritetään osuusluku pinta-alan mukaan ja sitä käytetään sekä kustannusten että tuoton ositteluperusteena. Voitto voidaan jakaa kahdella eri tavalla: joko niin, että osallistuvat kiinteistöt maanluovutusten avulla saavat rakennuskelpoisia tontteja osuuslukujensa mukaisessa suhteessa tai yhteisö huolehtii myös tonttien myynnistä ja rahat jaetaan. Maankäyttöyhteistyöllä katsotaan olevan mm. seuraavia etuja:

* osakkaat vastaavat itse toteuttamiskustannuksista

- * merkittävä vapaaehtoisuuteen perustuva kaavan toteuttamiskeino
- * on parempi suorittaa kiinteistöjärjestely ja kaavoitus samanaikaisesti ja vapaaehtoisesti kuin suorittaa esim. pakkolunastus ja vasta sen jälkeen kaavoitus
- * mahdollistaa kunnalle joustavan vaihtoehtoon maapolitiikassa
- * johtaa suoraan lainvoimaisesti lopulliseen kiinteistöjaotukseen sekä yhteisten tonttien rakentamiseen. /Lehtonen, s. 21-22/

4.3. Kaavoitus- ja rakentamislain pääperiaatteista

Kaavoitus- ja rakentamislain myötä detaljikaavalle määrättiin toteuttamisaika. Itse kaavassa annetaan aika, jonka kuluessa kaavan toteuttamisen tulee tapahtua. Ajan tulee olla vähintään 5 ja korkeintaan 15 vuotta, ja sen tulee antaa kohtuulliset mahdollisuudet kaavan toteuttamiseen. Toteuttamisaikaa voidaan tarvittaessa joustavasti pidentää. Aikaa voidaan jatkaa korkeintaan 5 vuotta kerrallaan. Jos kaavan toteuttamiseksi on ryhdytty toimenpiteisiin, mutta sitä ei ole voitu suorittaa loppuun kunnasta johtuvasta syystä, kiinteistönomistajalla on oikeus saada toteuttamisaikaan pidennystä. Niille asema- ja rakennuskaavoille, jotka on vahvistettu 1.1.1979 tai myöhemmin, toteuttamisaika on viisi vuotta kaavoitus- ja rakentamislain voimaantulosta lukien. Vanhempien kaavojen kohdalla toteuttamisajan katsotaan kuluneen umpeen. /Nordberg, s. 79/ Viitasen arvion mukaan toteuttamisaikasäännöksillä ei ole enää juuri lainkaan käytännön merkitystä. Niiden avulla on vain päästy eroon vanhoista kaavoista korvauksetta /Viitanen 1995/.

Säännökset toteuttamisajasta toivat uusia näkökulmia detaljikaavan oikeusvaikutuksiin. Kiinteistönomistajan kaavanmukainen rakentamisoikeus on nyt turvattu koko toteuttamisajan. Kaava voidaan muuttaa tai kumota ainoastaan, jos se on välttämätöntä sellaisen yleisen edun nimissä, jota ei voitu ottaa huomioon kaavaa laadittaessa. Siinä tapauksessa omistaja saa täyden korvauksen kärsimästään vahingosta. Toteuttamisajan jälkeen kunta voi muuttaa tai kumota kaavan ilman, että kaavan myötä tulleita oikeuksia tulisi ottaa huomioon. Detaljikaava, jonka toteuttamisaika on kulunut, on kuitenkin voimassa siihen asti, kunnes se muutetaan tai kumotaan. /Nordberg, s. 83/ Toteuttamisaika kuitenkin myös velvoittaa kunnan muuten kaavan mukaisesti rakennetuilla alueilla ennen ajan päättymistä laittamaan kuntoon yleiset alueet ja luovuttamaan ne yleiseen käyttöön /Didón ym. s. 235/.

Toinen PBL:n tuoma uudistus on, että detaljikaavalla voidaan antaa lupa tilapäiseen käyttötarkoitukseen sellaiselle maalle tai rakennuksille, joita ei välittömästi tarvita kaavanmukaiseen käyttötarkoitukseensa

(PBL 5:7 §, 1 mom. 9. kohta). Aikaa ei saa kerrallaan antaa viittä vuotta enempää, mutta sitä voidaan jatkaa korkeintaan 5 vuotta kerrallaan. Tilapäiskäyttö ei kuitenkaan saa yhteensä kestää yli 20 vuotta. /Nordberg, s. 80/

Aiemmin detaljikaavat tuli alistaa lääninhallituksen hyväksyttäväksi. PBL:ssa tästä käytännöstä on luovuttu. Uuden järjestelmän mukaan LH voi ainoastaan tietyn, laissa mainitun edellytyksen vaatia kunnan kaavapäätöksen hyväksyttäväkseen. LH voi ottaa kunnan kaavapäätöksen käsiteltäväkseen, jos on mahdollista, että:

- 1) päätös voi loukata valtion etua;
- 2) useampia kuntia koskevia maankäytöllisiä kysymyksiä ei ole käsitelty kunnallisella tavalla; tai
- 3) aluevarauksia on asukkaiden tai muiden henkilöiden terveys tai turvallisuus huomioon ottaen sopimattomasti sijoitettu. /Nordberg, s. 81-82/

Detaljikaava-alueelle voidaan laatia kiinteistökaava, joka on modernisoitu versio aikaisemmin käytetystä tonttijaosta. Kiinteistökaava ei aina ole välttämätön. Siinä voidaan antaa määräyksiä maan jakamisesta kiinteistöiksi (tonteiksi), rasteista, johto- ja muista oikeuksista sekä yhdyskunnallisista laitteista. Kiinteistökaava voidaan laatia joko yhdessä detaljikaavan kanssa tai siitä erillisenä. Laatumismenettely on pääosin samankaltainen kuin detaljikaavalla. Kiinteistökaavan hyväksyy se, joka hyväksyy detaljikaavankin tai, jos ne tehdään erikseen, rakennuslautakunta. Kiinteistökaava on sitova mm. kiinteistönmuodostusviranomaiseen nähden. /Nordberg, s. 81/ Kiinteistökaavan tarpeellisuudesta päättää rakennuslautakunta. Viitaten mukaan kiinteistökaavoja ei ole tehty juuri lainkaan. Tämä johtuu siitä, että normaalilla detaljikaavalla pystytään ohjaamaan rakentamista riittävän tarkasti. Kiinteistökaavoja on käytetty lähinnä apuna maankäyttöyhteistyömenettelyssä. /Viitanen 1995/

Ruotsissa ei ole käytössä katualueiden ilmaisluovutusvelvollisuutta. Tämän vuoksi kunta hankkii kaiken tarvitsemansa lisämaan joko vapaaehtoisin kaupoin tai lunastamalla. AKL:n aikaan Suomen järjestelmä oli tältä osin samankaltainen. Kunnalla on kuitenkin oikeus periä maanomistajilta korvausta yleisten alueiden rakentamisesta ja kuntoonlaittamisesta /Didón ym. s. 231/.

Viitaten mukaan PBL:n voimaantulo on vaikuttanut lähinnä kaavoitettavien alueiden kokoon. Viime aikoina on tehty entistä enemmän suhteellisen pienialaisia "postimerkkikaavoja", jotka voidaan toteuttaa lyhyellä aikavälillä. Kaavoituksessa on pyritty entistä enemmän ottamaan huomioon pelkästään suunnittelullisten näkökulmien sijasta myös rakennushankkeiden toteuttamiseen liittyvät seikat, tietenkin hyvään yhdyskuntarakenteeseen pyrkimistä unohtamatta.

Maankäyttöyhteistyölain mukainen menettely on havaittu liian byrokraattiseksi, ja niinpä sitä ollaankin uudistamassa. Ruotsissa istuu parhaillaan PBL-uudistustyöryhmä, jonka pitäisi antaa vielä tänä syksynä lausuntonsa, jossa ehdotetaan parannuksia myös tähän menettelyyn. Toistaiseksi maankäyttöyhteistyötä on käytetty hyvin vähän. Kesäkuun 1995 loppuun mennessä toimituksia oli lopetettu 4 kappaletta. /Viitanen 1995/

5. KIINTEISTÖNMUODOSTUKSEN JA REKISTERINPIDON JÄRJESTÄMINEN

5.1. Viranomaiset

Kuten edellä on jo todettu, yksi tutkimuksen lähtökohdista on kiinteistörekisterin pidossa olevien limittäisyyksien poistaminen. Nykyisinhän kaupungin tonttirekisterialueiden sisällä on alueita, jotka kuuluvat maanmittauslaitoksen ylläpitämään kiinteistörekisteriin. Ratkaisu tästä aiheutuviin epäselvyyksiin ja hankaluuksiin on kiinteistörekisterin alueellistaminen. Kunta saisi halutessaan itse pitää joko kunnan koko alueen tai vain kunnan osan kattavaa kiinteistörekisteriä. Tietenkin kunnat voivat tässäkin asiassa toimia yhteistyössä ja pitää kiinteistörekisteriä yhteisvoimin. Rekisterinpito niissä kunnissa, jotka eivät sitä itse halua pitää, kuuluisi maanmittauslaitokselle. Periaatteena tässä on kuitenkin se, että kullakin alueella toimii vain yksi kiinteistörekisteriviranomainen.

Tonttirekisteriä ja kiinteistörekisteriä ei voida käytännössä yhdistää pelkällä hallinnollisella päätöksellä. Oleellista asiassa on kuitenkin se, että rekisterit saadaan yhden ylläpitäjän saataville. Tämä puolestaan ei periaatteessa vaadi muuta kuin tiedostojen siirtämistä paikasta toiseen. Ongelma onkin siis oikeastaan vain järjestelmien yhteensopivuudessa.

Ruotsissa on laissa määrätty ne kunnat, jotka saavat itse hoitaa kiinteistönmuodostuksen ja -rekisteröinnin. Suomessa ei mielestäni kannata ulottaa yksittäisiä kuntia koskevaa päätöstä näin korkealle tasolle. Jos kunnassa jo on oma kiinteistörekisteri, riittäisi mielestäni kunnan ja paikallisen maanmittaustoimiston keskinäinen sopimus tietyn alueen rekisterinpidon siirtämisestä kokonaan kunnan vastuulle. Muussa tapauksessa tulisi lupaa rekisterinpitoon anoa MMM:ltä, joka pyytäisi asiasta lausunnon maanmittausviranomaisilta. Menettelyn käyttöönotto vaatisi osapuolille lailla annettavaa valtuutusta asiasta sopimiseen.

Kiinteistönmuodostuksen suhteen kunnalla on kolme periaatteellista toimintavaihtoehtoa: tehdä itse, antaa maanmittaustoimiston tehtäväksi taikka antaa tehtävät yksityisen yrittäjän hoidettavaksi. Viimeksi mainitussa tapauksessa rekisterinpito tulisi valvonnan mahdollistamiseksi ehdottomasti säilyttää joko valtiolla tai kunnalla. Kiinteistönmuodostuksen hoitaminen vaatisi nähdäkseni pelkästään kunnan ja maanmittaustoimiston keskinäistä sopimusta tehtävien suorittamisesta, mutta nykyisen lainsäädännön mukaan tämä ei ole vielä täysin mahdollista. Toimitushakemukset tulee voida toimittaa joko kuntaan tai maanmittaustoimistoon, joista ne ohjataan oikeille viranomaisille. Niissä kunnissa, joissa ei omaa kiinteistörekisteriä ole, toimitusmääräysten antajana olisi paikallisen maanmittaustoimiston päällikkö, muualla puolestaan kunnan kiinteistöinsinööri.

Meurosen vierailustaan Tukholman kaupunkimittausosastolle tekemän raportin mukaan kokemukset Ruotsista osoittavat, että jos kunta on luopunut kiinteistönmuodostuksesta, se ei ole halutessaan saanut tehtäviä takaisin /Meuronen s. 2/. Suomessa tämä tulisi pystyä välttämään. Kunnan pitää tahtoessaan saada suorittaa toimialaansa kuuluvat tehtävät valitsemallaan tavalla. Toiminnassa tulee kuitenkin pyrkiä pitkäjänteisyyteen, ja tällä perusteella ei ole järkevää vaihtaa rekisterinpitäjää tai kiinteistönmuodostajaa toistuvasti ilman selkeää syytä.

Kuntaliitto teki vuoden 1995 alussa 109:lle kiinteistönmuodostusta tai kiinteistörekisteriä hoitavalle kunnalle kyselyn, jossa tiedusteltiin vuonna 1994 kunnan detaljikaava-alueillaan tekemien kiinteistötoimitusten määriä sekä sitä, kuinka paljon tontteja ja yleisiä alueita kunnalla on omassa rekisterissään. Vastauksia saatiin kaikkiaan 91 kunnalta 18 kunnan jättäessä vastaamatta kyselyyn. Ainoastaan 26 kuntaa oli vuonna 1994 tehnyt yli 50 kiinteistötoimitusta. Alle 20 toimitusta tehneitä kuntia oli 44 kappaletta. Yhteensä kyselykunnissa oli tehty 2740 tontinmittausta, 215 lohkomista, 1682 yleisen alueen mittausta ja 116 rasi-toimitusta. Kyselyyn vastanneista kunnista 35:ssä tontteja ja yleisiä alueita oli rekisterissä alle 2000 kappaletta ja ainoastaan 19 kunnassa yli 5000 kpl. Valtakunnallisesti ottaen vuoden 1994 lopussa rekisterissä oli yhteensä hieman yli 301 000 tonttia ja noin 12 000 yleistä aluetta. /KL 1995/

Tutkimuksen otos sisältää kuntia, jotka mahdollisesti mielellään luovuttaisivat kiinteistönmuodostuksen tai rekisterinpidon valtion harteille. Onhan selvää, että kiinteistönmuodostustoiminta ei voi olla kunnan kannalta kannattavaa, jos kunnassa suoritetaan vuosittain vain muutama kiinteistötoimitus. On kuitenkin muistettava, että kunnan kiinteistösektorin tehtäviin kuuluu kiinteistönmuodostuksen ja -rekisteröinnin lisäksi yleensä myös kunnan detaljikaavoituksesta, maapolitiikasta, kiinteistöhallinnosta ja rakennusvalvonnasta huolehtiminen. Nämä puolestaan ovat tehtäviä, jotka kunnan on ilman muuta kyettävä hoitamaan itse. Asiaa ei siis voida lähestyä pelkästään kiinteistönmuodostuksen kannattavuuden pohjalta.

Useimmissa kiinteistönmuodostusta hoitavissa kunnissa on voimassa työnjako, jossa kunta tekee toimitukset kaava-alueilla ja maanmittauslaitos haja-asutusalueilla. Kiinteistöinsinööri Kalevi Kyhälän mukaan ainakin Tuusulassa työnjako on toiminut hyvin. Tuusulassa tehdään vuosittain noin 50 lohkomista, joista noin puolet kunnan tarpeisiin. Tontinmittauksia tehdään 5-10 kappaletta vuodessa. Kunta suorittaa itse lohkomiset omiin tarpeisiin sekä tontinmittaukset. Koska lohkomisten maastotyöt tehdään itse, kunta saa maanmittausmaksusta alennusta 40 %. Nykyistä tilannetta ei Kyhälän mielestä ole tarpeen muuttaa. Kunnan pitäisi palkata lisää työvoimaa kyetäkseen tekemään kaikki lohkomiset alueellaan. Mahdollisesti maanmittauslaitos

voisi tehdä myös kunnan omalle varalle tulevat lohkomiset ja tontinmittaukset sekä rekisteröinnin, mutta tällöin tulisi keskustella myös työnjaosta ja kustannuksien jakamisesta /Kyhälä/. Nurmijärven kunnallakaan ei ole resursseja ottaa hoitaakseen kiinteistönmuodostusta koko kunnan alueella. Tähän kyetäkseen kunnan pitäisi lisätä työntekijöiden määrää tuntuvasti. Kunta ei ole myöskään halukas antamaan kiinteistönmuodostusta tai rekisterinpitoa kokonaan muualle, sillä nykyinen työnjako toimii hyvin. /Haikala/

Edellä mainituilla perusteilla nykyinen työnjako on siis koettu yleisesti ottaen toimivaksi. Kunnilla on kuitenkin oltava vapaus päättää siitä, kuinka kiinteistönmuodostus ja -rekisteröinti kunnan alueella tapahtuu ja siitä, kuka sen tekee. Kunnan ja paikallisen maanmittaustoimiston välinen sopimus tehtävien hoitamisesta olisi yksinkertainen askel kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi.

5.2. Toimituslajit

5.2.1. Rakennuspaikan muodostaminen kiinteistöksi

Nykyisin lohkomiselta ja tontinmittaukselta vaaditaan erilaista tarkkuutta. Detaljikaava-alueella suoritettavat mittaukset voitaisiin hyvin tehdä keskeisillä alueilla luokassa 1 ja vähäarvoisemmilla alueilla luokassa 2, jolloin kuitenkin edelleen puhutaan vain muutaman senttimetrin virhemarginaalista. Asuinalueilla, joita on suurin osa olemassaolevista detaljikaava-alueista, mittausluokan 2 tarkkuus on täysin riittävä.

Lohkottavan määräälan tulee KML 23 §:n perusteella kuulua kokonaan samalle omistajalle tai samoille omistajille. Jos määrääla muodostuu kahdesta tai useammasta alueesta, tulee osaomistajien osuuksien kustakin alueesta olla samansuuruiset.

Lohkomalla muodostettava kiinteistö voi KML 20.2 §:n mukaan käsittää määrääloja myös useasta kiinteistöstä taikka yhteisestä alueesta (yhteislohkominen). Yhteislohkominen saadaan suorittaa, jos (KML 24 §):

- 1) emäkiinteistöt sijaitsevat samassa kunnassa;
- 2) määräälat kuuluvat samalle omistajalle tai samoille omistajille niin, että kunkin osaomistajan osuus jokaisesta määräälasta on yhtä suuri;
- 3) määräälat omistetaan samanlaisin oikeuksin ja omistajat suostuvat yhteislohkomiseen;
- 4) määräälojen muodostaminen yhdeksi kiinteistöksi ei aiheuta sekaannusta kiinteistöjärjestelmään;

- 5) määräaloihin ei kohdistu kiinnityksiä tai niihin kohdistuu vain määrältään ja etusijaltaan samat yhteiskiinnitykset taikka niiden lisäksi vain yhteen määräalaan kohdistuu yhteiskiinnityksiä huonommalla etusijalla olevia kiinnityksiä; sekä
- 6) mikään määräala ei ole ulosmitattu tai kuulu konkurssipesään eikä mihinkään määräalaan kohdistu turvaamistoimenpiteitä.

Yhteislohkominen voidaan suorittaa myös silloin, kun lohkokiinteistö vapautetaan vastaamasta kiinnityksistä kokonaan tai siten, että sitä jäävät rasittamaan vain 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetut kiinnitykset.

Tontti voidaan merkitä kiinteistörekisteriin, jos:

- 1) tontin alue kuuluu samalle omistajalle tai samoille omistajille yhtä suurin omistusoikeuksin kaikkiin tontin osiin;
- 2) tonttiin kuuluvat alueet omistetaan samanlaisin oikeuksin;
- 3) tontin alue tai sen osa ei ole ulosmitattu tai kuulu konkurssipesään, eikä mihinkään tontin alueeseen tai sen osaan kohdistu turvaamistoimenpiteitä; tai
- 4) tontin alue muodostuu yhden kiinteistön alueesta tai yhteisestä alueesta taikka yhden kiinteistön alueen lisäksi tontin alueeseen on tullut vain yhteistä aluetta (KML 221 §).

Jos tontti muodostuu useamman eri kiinteistön alueesta (ns. B-tontti), rekisteriin merkitsemisen edellytyksenä on edellä mainittujen vaatimusten 1-3 lisäksi, että näihin kiinteistöihin ei kohdistu kiinnityksiä tai niihin kohdistuu vain määrältään ja etusijaltaan samat yhteiskiinnitykset taikka niiden lisäksi vain yhteen kiinteistöön kohdistuu yhteiskiinnityksiä huonommalla etusijalla olevia kiinnityksiä. Tontti voidaan rekisteröidä myös silloin, jos se vapautuu vastaamasta niiden kiinteistöjen kiinnityksistä, joihin kuuluvista alueista se muodostuu. Kiinnityksistä vapauttaminen voidaan suorittaa joko kokonaan tai siten, että tonttia jäävät rasittamaan vain edellä tarkoitetut kiinnitykset.

Tontin kiinteistörekisteriin merkitsemisen edellytykset sisältyvät kokonaisuudessaan yhteislohkomisen suorittamisedellytyksiin. Nähdäkseni ei siis ole olemassa estettä käsitellä tontin rekisteröintiedellytyksiä lohkomisen tapaan jo toimitushakemuksen käsittelyn yhteydessä. Jos edellytyksiä toimituksen suorittamiselle ei olisi olemassa, tulisi suorittaa tontinosan lunastustoimitus. Tällä tavoin tontinmittauksesta erillisenä toimituksena voitaisiin luopua ja detaljikaava-alueellakin siirtyä käyttämään lohkomista ensisijaisena rakennuspaikan muodostamistoimituksena. Tontin lohkomista varten täytyy kuitenkin säätää joitakin erityissäännöksiä.

5.2.2. Yleisten alueiden muodostaminen

KML 220 §:n perusteella yleinen alue merkitään kiinteistörekisteriin kunnan osoittama rekisteröintiedellytysten olevan voimassa tai, jos yleisen alueen mittausta on hakenut joku muu kuin kunta, alueen omistajan pyynnöstä. Edellytykset yleisen alueen merkitsemiseksi kiinteistörekisteriin ovat:

- 1) kunnalla on alueeseen lainhuuto tai alue tulee kunnan omistukseen RakL 47.1 tai 117 §:n nojalla;
- 2) kiinteistöt, joista yleinen alue muodostetaan ovat vapaat kiinnityksistä tai alue vapautuu niistä KML 223 §:n, 224 §:n tai RakL 73 §:n nojalla.

Kunnalla on oikeus ottaa katualueet omistukseensa pelkästään erotuttamalla ne itselleen. Haltuunotto voi tapahtua joko kadun rakentamisen alettua, erottamistoimituksen tultua vireille tai, kun alueesta on maksettu korvaus entiselle omistajalle. Yleisen alueen mittauksesta omana toimituslajinaan ei ole tarvetta eikä syytä luopua.

5.2.3. Tunnusjärjestelmä

Kaavojen yhtenäistämisen yhteydessä joko asemakaava-alueen kiinteistöille tai vanhoilla rakennuskaava-alueilla sijaitseville kiinteistöille joudutaan antamaan uudet kiinteistötunnukset, mikäli ollaan todella pyrkimässä yhdenmukaiseen järjestelmään.

Normaalisti rekisteriyksiköt ryhmitellään kunnittain ja kylittäin, rekisteritontit ja rekisteröidyt yleiset alueet kuitenkin kunnittain, kaupunginosittain ja kortteleittain. Erityisestä syystä ryhmittelyssä voidaan kunnan sisällä KRekL 3 §:n johdosta noudattaa muutakin perustetta. Olkkosen mielestä pykälä on kirjoitettu sikäli joustavaan muotoon, että rakennuskaava-alueillakin voitaisiin erityisestä syystä käyttää kylä- ja talojaotuksesta poikkeavia rekisteröintijärjestelmiä. Kaavan mukaiset kiinteistöt voitaisiin ryhmitellä kunnan sisällä kunnanositain tai rakennuskaava-alueittain ja edelleen esim. rakennuskortteleittain. Kiinteistötunnus voitaisiin muodostaa näin ollen samaan tapaan kuin asemakaava-alueellakin. /Olkkonen, s. 89-90/

Uusien detaljikaava-alueella muodostettavien kiinteistöjen rekisteröinti tonttikirjajärjestelmän kaltaisesti ei Olkkosen arvion mukaan tuottaisi ylitsekäymättömiä vaikeuksia. Sen sijaan vanhojen tilojen uudelleen ryhmittely ja rekisterinumeroiden muuttaminen kaavaperusteisiksi voisi osoittautua hyvinkin työlääksi ja aiheuttaa tilapäistä sekaannusta koko kiinteistöjärjestelmään. Olkkonen arvioi maalaiskunnissa olevan rakennuskaavan mukaisia kiinteistöjä yli 200 000

kappaletta. /Olkkonen, s. 90-91/ Tunnusten muuttaminen aiheuttaisi sekaannusta kiinteistörekisterin lisäksi monien muidenkin viranomaisten rekistereissä. Työmäärä kohoaisi siis hyvin suureksi. Viitasen mielestä "kaavakylä" perustaminen kiinteistörekisteriin ei tosin ole tarpeen, kunhan rekisterin tiedot ovat yksiselitteisiä /Viitanen 1995/.

Toisaalta jos mitään ei tehdä, detaljikaava-alueille jää kaksi erilaista tunnusjärjestelmää. Tonttirekisterin mukaisten kiinteistötunnusten muuttaminen maarekisterijärjestelmän mukaisiksi ei ole lainkaan toteuttamiskelpoinen ajatus, sillä ei ole järkevää luopua toimivasta ja selkeästä järjestelmästä. Näin ollen tulisi pyrkiä Olkkosenkin esittämään järjestelmään, jossa siis detaljikaava-alueen tontit ryhmitellään rekisteriin tonttikirjajärjestelmän kaltaisesti kortteleittain kaikissa kunnissa. Tunnusten muuttamiseen ei ole tällä hetkellä minkäänlaista kiirettä. Uudet muodostettavat tontit saavat tunnuksensa uuden järjestelmän mukaan. Muille tonteille uusia tunnuksia voidaan antaa sitä mukaa kuin niitä koskevia toimituksia tehdään. Tällä tavoin vanhat tunnuksat ajan myötä vähenevät ja uusi tunnus on samalla merkki siitä, että tontti on kaavanmukainen. Rekisterinpitäjä voi päätöksellään antaa kiinteistöille uusia tunnuksia, joten pelko vanhojen tunnusten jäämisestä uusien sekaan vuosikymmeniksi on ilmeisen tarpeeton. Tunnusten muuttaminen aiheuttaa Olkkosenkin mainitsemaa tilapäistä sekaannusta rekisterijärjestelmiin, sillä tunnuksat joudutaan muuttamaan myös esim. lainhuudatus-, kiinnitys- ja verotusrekistereihin. Ohimenevien siirtymäkauden ongelmien ei kuitenkaan pidä antaa olla esteenä uuteen järjestelmään siirtymiselle.

6. RAKENNUSKAAVATEIDEN POISTAMINEN

6.1. Ongelman laatu

Edellä osassa 3 on selvitetty asema- ja rakennuskaava-alueiden välillä olevia eroja nykyisen lainsäädännön mukaan. Rakennuskaavatiet eroavat kaduista lähinnä seuraavilta osin:

- 1) rakennuskaavatiet otetaan yleensä käyttöoikeudella, katualueet omistusoikeudella;
- 2) ilmaisluovutusvelvollisuuden määrät ja edellytykset eroavat toisistaan;
- 3) haltuunottomenettelyt poikkeavat toisistaan.

Yhteen detaljikaavamuotoon siirtyminen toisi mukanaan monia ongelmia. Siirtymäkauden vaikeudet eivät kuitenkaan saa olla este uuden järjestelmän käyttöönoton tiellä. Uuden järjestelmän tultua voimaan uudet kadut käsitellään luonnollisesti uuden järjestelmän mukaisesti. Suurin osa siirtymäkauden ongelmista liittyykin vanhojen rakennuskaavateiden kaduiksi muuttamiseen.

Rakennuslain voimaantulon yhteydessä 1.7.1959 rakennussuunnitelmat tulivat 150 §:n nojalla voimaan rakennuskaavoina. Asemakaavan- ja rakennussuunnitelmantakaiset määräykset jatkoivat voimassaoloaan enintään viisi vuotta lain voimaantulosta ja ennen lain voimaantuloa annetut rakennuskiellot jäivät voimaan päätöksessä annetuiksi ajoiksi. Siirtyminen järjestelmästä toiseen onnistui tuolloin hyvin.

Olkosen mukaan rakennussuunnitelma oli asemakaavaan verrattuna vaikutuksiltaan heikko. Sillä osoitettiin lähinnä alueet, joille sai rakentaa ja määrättiin, miten rakentamisen tuli tapahtua. Rakennussuunnitelman toteuttamista koskevia säännöksiä ei ollut, mitä pidettiinkin yhtenä asemakaavalain huomattavimmista puutteista. Kunnalla ei myöskään ollut rakennussuunnitelman johdosta velvollisuuksia, sillä sen laatiminen ja vahvistaminen kuului lääninhallitukselle. /Olkonen, s. 8/ Tässä valossa vastaava siirtymäsäännös, että rakennuskaavat tulisivat voimaan asemakaavoina olisi nyt perustellumpaa kuin RakL:n voimaantulon yhteydessä. Nykyisen kaltainen rakennuskaava on paitsi sisällöltään myös vaikutuksiltaan huomattavan paljon lähempänä asemakaavaa kuin vuoden 1959 rakennussuunnitelmat alkuperäisen kaltaisia rakennuskaavoja.

6.2. Vanhojen rakennuskaavateiden muuttaminen kaduiksi

6.2.1. Rakennuskaavateiden määrä

Tuomas Eerola arvioi diplomityössään, että vuonna 1988 Suomessa on ollut rakennuskaavateitä yhteensä 13280,9 hehtaaria eli 8619,4 kilometriä /Eerola, s. 69-70/. Eerolan esittämää rakennuskaava-alueiden vuotuista kasvuprosenttia 3,2 % käyttämällä saadaan nykyisten rakennuskaavateiden määräksi noin 16560 ha eli 10750 km. Koko maalla Eerola tarkoittaa koko Suomen aluetta poislukien Ahvenanmaa ja kaupungit, joissa detaljikaavana on asemakaava /Eerola, s. 2/. Täsmällistä tietoa maamme rakennuskaavoitetun alueen pinta-alasta ei valitettavasti ole saatavilla.

Eerolan arvion mukaan kaikista rakennuskaavatiealueista sijaitsee 55 % kunnan maalla, 40 % yksityisten maalla ja 5 % muulla, esimerkiksi valtion maalla. Kaikista rakennuskaavatiealueista haltuun ottamatta on vain 18 %. Sellaisia rakennuskaavatiealueita, jotka ovat kunnan hallinnassa, mutta joita kunta ei omista on koko maassa 27 % kaikista rakennuskaavatiealueista. /Eerola, s. 99/ Edellisen perusteella kaikista rakennuskaavatiealueista kunnan omistuksessa on noin 5900 km ja kunnan hallussa noin 2900 km. Haltuunottamatta on kaikista rakennuskaavateistä noin 1900 km. Viimeksimainittu luku sisältää sekä toistaiseksi rakentamatta olevat tiet että rakennetut ja jo yleisessä käytössä olevat haltuunottamattomat rakennuskaavatiet.

6.2.2. Rakennuskaavateiden selvittämistoimitus

Yksinkertainen tapa rakennuskaavateiden muuttamiseksi kaduiksi olisi esimerkiksi rakennuskaava-alueittain tehtävä OjaL 20 §:n mukaista selvittelytoimitusta muistuttava selvittämistoimitus. Toimituksessa laskettaisiin pinta-alat kartalta ja muutettaisiin rakennuskaavatiet kaduiksi. Samalla pinta-alat vähennettäisiin katuun rajoittuvien kiinteistöjen pinta-aloista. Tällaisen toimituksen suorittaminen ei nykyisen lainsäädännön mukaan ole mahdollista. Toinen vaihtoehto olisi yleisten alueiden järjestelylaissa (1977/82) säädetyn kaltainen selvittelytoimitus.

Selvittämistoimituksella voidaan kätevimmin muuttaa kaduiksi kunnan omistamat rakennuskaavatiet ja kunnan hallussa olevat rakennuskaavatiet, eli 82 % kaikista rakennuskaavateistä. Haltuunotetut rakennuskaavatiet voidaan lailla siirtää kunnan omistukseen, kunhan samalla huolehditaan myös maksujärjestelystä vielä maksamattomien haltuunottokorvausten osalta. Haltuunottamattomien rakennuskaavateiden kohdalla paras toimintatapa olisi nähdäkseni tiealueiden erottaminen

yleisen alueen mittaustoimituksissa. Kummankin toimituksen suorittajana voisi olla kunnan kiinteistöinsinööri taikka paikallinen maanmittaustoimisto, jolle kunta toimittaisi tiedot omistamistaan ja haltuun ottamistaan rakennuskaavateistä.

KML 185 §:ssä määrätään, että uuden rekisteriyksikön raja on määritettävä täsmällisesti. Raja voitaisiin kuitenkin detaljikaava-alueella jättää merkisemättä maastoon. Koska selvittämistoimituksella rajoja ei voitaisi määrittää yhtä tarkasti kuin normaalissa toimitusmenettelyssä, tarvitaan myös poikkeussäännöstä epätarkkuuden sallimisesta. Tontin ja katualueen välinen raja määritettäisiin tarkasti selvittämistoimitukseen perustuen myöhemmin muiden toimitusten yhteydessä. Rajaepäselvyydet tulisivat käytännössä esille selvittämistoimituksesta valitettaessa. Valitusten osalta raja voitaisiin määrittää tarkasti siis jo valituksen käsittelyn yhteydessä. Sekä maanomistajan oikeusturvan että kiinteistöjärjestelmän selkeyden kannalta yleisen alueen mittaus olisi siinä mielessä selvittelytoimitusta parempi vaihtoehto, että kiinteistöjärjestelmään ei jäisi tontin ja katualueen välisiä rajoja koskevia epäselvyyksiä.

Jos korvauskysymyksiä käsitellään toimituksen yhteydessä, toimitusmenettely saattaa hidastua huomattavasti. Tämän vuoksi korvauskysymykset kannattaa käsitellä erillään selvittämistoimituksesta. Korvaukset tulee kuitenkin maanomistajien oikeusturvan ja tasapuolisen kohtelun nimissä tutkia viran puolesta. Korvausaikataulu tulee kuitenkin kytkeä toimituksen suorittamiseen, jotta maanomistajien ei tarvitse odottaa saataviaan epämääräisen pitkää aikaa.

Uuden järjestelmän voimaantulon yhteydessä on määrättävä selvittämistoimitusten vireillepanolle takaraja, jonka ylittämisestä seuraa tietty sanktio. Muussa tapauksessa rakennuskaavateitä saattaa jäädä roikkumaan hyvinkin pitkiksi ajoiksi. Esimerkkinä takarajan puuttumisesta on vuonna 1988 tehdyn OjaL 20 §:n muutoksen mukaisten selvittämistoimitusten suorittaminen: kukaan ei tiedä, kuinka paljon ojalain nojalla lakanneita yhteisiä alueita on vielä selvittelemättä.

6.2.3. Yleisen alueen mittaus

Ei liene realistista ajatella, että kaikki rakennuskaavatiet muutettaisiin kaduiksi yleisen alueen mittauksin, koska on olemassa mahdollisuus käyttää edellisessä kohdassa selostetun kaltaista selvittämistoimitusmenettelyä. Yleisen alueen mittaus tulee kysymykseen lähinnä uuden lain voimaantullessa haltuunottamattomien rakennuskaavateiden kohdalla. Tällaisia rakennuskaavateitä on maassamme yhteensä noin 1900 km, eli 18 % rakennuskaavateiden

kokonaisuudesta. Näistä rakentamattomat rakennuskaavatiet eivät ole tässä tapauksessa minkäänlainen ongelma, sillä rakennuskaavojen tullessa lain nojalla voimaan asemakaavoina rakentamattomat rakennuskaavatiet voivat automaattisesti muuttua kaduiksi. Jatkossa niitä voidaan käsitellä samalla tavoin kuin muitakin rakentamattomia katualueita. Pikemminkin ensisijaisen ongelman muodostavat jo käytössä olevat valmiiksi rakennetut haltuunottamattomat rakennuskaavatiet, jotka olisi syytä saada kunnan omistukseen.

Haltuunottamattomien rakennuskaavateiden muuttaminen katualueiksi on melkoisen suuri urakka. Muuttamiselle tuleekin antaa aikaa, jotta kunnat eivät sen vuoksi joudu ylivoimaisen taloudellisen ponnistuksen eteen. Tällöin ei tarvita lisää työvoimaa ja aiheuteta tällä tavoin ylimääräisiä kustannuksia. Yleisen alueen mittausten vireillepanolle on kuitenkin asetettava jokin takaraja, jotta varmuudella saadaan rakennuskaavatiet siirrettyä historiaan. Takaraja voisi olla selvittämistoimitusten kanssa yhteinen, esimerkiksi kymmenen vuotta lain voimaantulosta.

Takarajan asettamiseen pitää aina liittyä jonkinlaisia sanktioita, jotta sillä on mitään merkitystä. Kunta voisi esimerkiksi määrääjän päätyttyä menettää oikeutensa saada alueita korvauksetta niin kauan kuin sen alueella on yleisessä käytössä olevia haltuunottamattomia rakennuskaavateitä. Korvaukset voidaan tässä tapauksessa mielestäni käsitellä normaalisti toimituksen yhteydessä.

6.2.4. Muita vaihtoehtoja

Edellä on esitetty kaksi vaihtoehtoa rakennuskaavateiden muuttamiseksi kaduiksi. Tässä jaksossa esitellään muita esilletulleita toimintamalleja, jotka on kuitenkin eri syistä hylätty. Ensimmäiseen vaihtoehtoon sisältyy rakennuskaavojen muuttaminen lailla asemakaavoiksi, mutta vanhat rakennuskaavatiet jätettäisiin pelkän käyttöoikeuden varaan. Liukuva siirtyminen rakennuskaavasta asemakaavaan tällä tavoin on hankalaa, koska siirtymäajat muodostuvat pitkiä. Näin toimien vanhoja rakennuskaavateitä ei saataisi kunnan omistukseen ennen seuraavaa rakennuslain kokonaisuudistusta, jos silloinkaan.

Variaatio edellisestä on katualueiden lohkominen esimerkiksi tontin vaihtaessa omistajaa. Tämä vaihtoehto sekoittaisi rekisterijärjestelmää, kun katualue koostuisi useista pikku suikalepalstoista. Lisäksi aiheutuisi tarpeettomia kustannuksia tarvittavien toimitusten suuren määrän vuoksi. Tässäkään tapauksessa kaikkia käyttöoikeuden alaisia katualueita ei saataisi kunnan omistukseen kymmeneen vuosiin.

Kolmannen vaihtoehdon mukaan kaikki vanhat rakennuskaavatiealueet tulisivat kunnan omistukseen joko yleisen alueen mittauksilla tai suoraan lain nojalla. Ensin mainittu menettely olisi maanomistajan oikeusturvan kannalta parempi, sillä korvauskysymykset saataisiin samalla pois päiväjärjestyksestä ja rajat määritettyä tarkasti. Kustannukset kuitenkin olisivat tätä vastaan: kaikkien rakennuskaavateiden erottaminen erillisin toimituksin tulisi maksamaan noin 300 miljoonaa markkaa pelkkinä toimituskustannuksina. Jos kaikki rakennuskaavatiealueet puolestaan tulevat kunnan omistukseen lain nojalla, pitää suorittaa edellä selostettuja selvittelytoimituksia alueiden määrittämiseksi. Arvioidut kustannukset tästä olisivat jonkin verran yli 160 miljoonaa markkaa. Ongelmaksi kuitenkin tulevat alueista maksettavat korvaukset ja alueiden määrä. Tuskin millään kunnalla on intressejä hankkia kaikkia kaavassa osoitettuja katualueita omistukseensa yhdellä kertaa.

6.2.5. Työmäärän ja kustannusten vertailua

Edellä on esitetty, että kunnan omistamat sekä kunnan hallinnassa olevat rakennuskaavatiet erotettaisiin rakennuskaavateiden selvittämistoimituksella, kun taas kaikki haltuunottomattomat rakennuskaavatiet käsiteltäisiin yleisen alueen mittaustoimitusten avulla. Selvittämistoimitusten määrän arvioimisen tekee vaikeaksi se, että toimituksen hakija määrittelee toimitusalueen. Yhdellä kaava-alueella ei siis välttämättä tehdä vain yhtä toimitusta, mikä nostaa keskimääräisiä toimituskustannuksia.

OjaL 20 §:n mukaisten selvittelytoimitusten kustannukset antanevat jonkinlaisen kuvan selvittämistoimituksen kustannuksista. Maanmittaustoimisto voi hakemuksetta antaa määräyksen määrättyllä alueella sijaitsevien lakanneiden yhteisten alueiden selvittelytoimitukseksi. Toimituksessa todetaan kiinteistöön siirtynyt lakannut yhteinen alue ja sen pinta-ala sekä merkitään alue kartalle ja tarvittaessa maastoon. Toimituksen kustannukset maksetaan valtion varoista. Selvittelytoimitus on erittäin harvinainen, sillä normaali käytäntö on, että lakanneet yhteiset alueet siirretään viereisiin kiinteistöihin muiden toimitusten yhteydessä. Koko maassa on puhtaita OjaL 20 §:n mukaisia selvittelytoimituksia tehty toistaiseksi ilmeisesti ainoastaan Kouvolan maanmittaustoimiston toimesta Anjalankoskella, jossa on 31.10.1995 mennessä lopetettu kaksi selvittelytoimitusta neljän ollessa edelleen kesken.

Kaipiaisten rakennuskaava-alueella tehdyssä selvittelytoimituksessa siirrettiin ympäröiviin tiloihin lakannutta yhteistä tiealuetta yhteensä 0,6 ha. Tiealueiden pituus toimituskartalta mitattuna oli noin 1,5 km. Toimituskustannuksia kertyi noin 40 000 mk, eli 28 000 mk/km

tai 65 400 mk/ha. Toimituksen vaatima työ määrä oli kaikkiaan 33,3 henkilötyöpäivää.

Ummeljoen rakennuskaava-alueella toimituksen vaatima työ määrä puolestaan oli 111,9 henkilötyöpäivää ja kustannukset noin 120 000 mk. Toimituksessa käsitellyn lakanneen yhteisen tiealueen pituus oli noin 9,5 km, pinta-ala 6 hehtaaria ja yksikkökustannukset siis noin 12 600 mk/km tai 20 000 mk/ha.

Kuten suoritettujen selvittelytoimitusten tiedoista voidaan havaita, toimitukset ovat olleet keskenään aivan erisuuruisia ja siis vertailukelvottomia. Lisäksi toimituksessa käsiteltyjen alueiden keskileveys on vain noin 6 metriä. Koska Suomen rakennuskaavateiden keskileveys Eerolan antamista luvuista laskien on noin 15 metriä, ei selvittelytoimitusten pinta-alakustannuksia voida käyttää vertailutietoina. "Normaali" selvittämistoimitus olisi laajuudeltaan ja kustannuksiltaan uskoakseni lähellä Ummeljoen toimitusta, sillä olisi tarkoituksenmukaisinta pyrkiä käsittelemään kokonaisia, suhteellisen laajoja alueita kerrallaan. Jos arvioidaan keskimääräisen selvittämistoimituksen kustannuksiksi 15 000 mk/km, kunnan omistuksessa tai kunnan hallussa olevien rakennuskaavateiden muuttaminen kaduiksi tulisi maksamaan $15\,000\text{ mk/km} \cdot 8800\text{ km}$ eli noin 132 miljoonaa markkaa. Työmäärällisesti arvioituna em. rakennuskaavateiden muuttaminen kaduiksi vaatisi noin 400 henkilötyövuotta.

Selvittämistoimituksella voidaan siis parhaiten käsitellä kunnan omistamat ja kunnan hallitsemat rakennuskaavatiet. Muut rakennuskaavatiet jäävät siis muutettaviksi esimerkiksi yleisen alueen mittauksin. Helsingissä keskimääräiset kustannukset yleisen alueen mittauksista kohti ovat Sorsakiven mukaan noin 9000 markkaa toimitusalueen keskikoon ollessa noin 5000 m². Koko maan haltuunottamattomien rakennuskaavateiden pinta-ala on noin 3000 hehtaaria. Helsingin kustannuksilla laskien haltuunottamattomien rakennuskaavateiden erottaminen yleisen alueen lohkomisilla tulisi maksamaan arviolta 54 miljoonaa markkaa.

Helsingin kaupungin kantakaupunkialueellaan suorittamassa yhteisten alueiden järjestelylain (1977/83) mukaisessa selvittelytoimituksessa käsiteltiin 1500 yleistä aluetta. Toimituksen kustannukset nykyrahassa mitattuna olivat noin 500 000 markkaa. /Sorsakivi/ Keskimääräiset kustannukset olivat siis noin 350 mk/alue.

Yhteensä rakennuskaavateiden poistamisen toimituskustannukset olisivat siis lähes 200 miljoonaa markkaa. Toimituskustannusten päälle tulevat vielä maksamattomat haltuunotkorvaukset, jotka tosin jouduttaisiin kaavaa toteutettaessa maksamaan joka tapauksessa.

6.3. Ilmaisluovutusvelvollisuus

Uudessa järjestelmässä ensimmäisenä detaljikaavana tulisi ainakin vanhojen rakennuskaavojen osalta pitää uuden lain voimaantulohetken mukaista kaavaa. Ilmaisluovutusvelvollisuuden perusteet voitaisiin määrätä eräänlaisena nykysäännösten kompromissina. Lähtökohdaksi ilmaisluovutusvelvollisuutta määrättäessä voitaisiin ottaa 15 prosenttia maanomistajan ko. asemakaava-alueella omistamasta kiinteistönosasta tai enintään se tontin kerrosalan määrä, jonka omistaja saa rakentaa hänelle jäävälle kiinteistölle tällä asemakaava-alueella. Korvauksia tulisi maksaa ylimeneviltä osin. Yksitystien ja tiemaan ilmaisluovutusvelvollisuus pysyisi ennallaan. Maanomistajat saataisiin keskenään samanarvoiseen asemaan, jos kunnat selvästi velvoitettaisiin perimään "kateuskorvausta" aina, kun se on mahdollista.

Jos ilmaisluovutusvelvollisuus kohdistuu maanomistajan kaava-alueella omistaman maan sijasta kuhunkin maanomistajan kaava-alueella omistamaan kiinteistöön, ilmaisluovutusvelvollisuuden kokonaismäärä tosin hieman vähenee nykyisestä, mutta maanomistajien ei tarvitse olla epätietoisia siitä, vieläkö heidän pitää luovuttaa maata ilmaiseksi ja kuinka paljon. Oikeastaan kiinteistökohtainen ilmaisluovutusvelvollisuus ei muuta nykyistä menettelyä paljoakaan, sillä useaa samalle omistajalle yhdellä kaava-alueella kuuluvaa kiinteistöä voitaneen pitää erikoistapauksena. Pirstoutumisen vaikutukset on kuitenkin muistettava ottaa huomioon; on aina tarkasteltava kaavan voimaantulohetken mukaisesta kiinteistöstä yhteensä otettavaa aluetta.

Ilmaisluovutusvelvollisuutta määrättäessä pitää ottaa huomioon aikaisemman lain mukaan käytetty ilmaisluovutusvelvollisuus. Jos siis ilmaisluovutusvelvollisuus on jo täytetty rakennuskaavan mukaan, maanomistaja ei saa joutua luovuttamaan enempää maata ilmaiseksi. Jos taas ilmaisluovutusvelvollisuutta ei ole käytetty kokonaan tai ollenkaan rakennuskaavan mukaan, maanomistaja lähtökohtaisesti joutuisi luovuttamaan lisää maata korvauksetta. Pääosin rakennetuilla alueilla luovutusvelvollisuuden ulottaminen yli alkuperäisessä rakennuskaavassa määrätyn määrän olisi kuitenkin ilmeisen kohtuutonta, mutta rakentamattomilla alueilla ilmaisluovutusvelvollisuus voitaisiin mainiosti määrätä 15 %:iin.

Kaavan tulisi aina olla toteutettavissa realistisen aikataulun mukaisesti. Siinä mielessä säännös katualueiden erottamisesta tietyn ajan kuluessa ilmaiseksi olisi maanomistajien kannalta kohtuullinen. Näin myöhempien maanomistajienkaan ei tarvitsisi olla epävarmoja siitä, milloin kunta alkaa ottaa tiealueita korvauksetta.

6.4. Haltuunottomenettely

Eerola ehdottaa diplomityössään rakennuskaava-alueilla käytettäväksi yleisen alueen mittauksen kaltaista rakennuskaavatietalueen erottamistoimitusta, jonka voisi suorittaa joko kunnan kiinteistöinsinööri tai asianomainen maanmittaustoimisto. Kunnan haltuun ottamattomien rakennuskaavatietalueiden haltuunotosta ja korvaamattomien rakennuskaavatietalueiden korvaamisesta olisi tällöin soveltuvin osin voimassa, mitä asemakaavan mukaisen katualueen haltuunotosta ja korvaamisesta on säädetty. Niiden rakennuskaavateiden, joiden käyttöönnotosta aiheutuvat korvaukset on jo suoritettu, osalta kunnan ei enää tarvitsisi maksaa alueiden omistajille korvauksia. Erotettu rakennuskaavatietalue merkittäisiin kiinteistörekisteriin sillä tavoin kuin yleiseen tarpeeseen pakkolunastetun alueen rekisteröimisestä on säädetty. Erotettuun rakennuskaavatietalueeseen ei saisi myöntää lainhuutoa tai kiinnitystä, eikä sitä saisi ulosmitata. /Eerola, s. 145/

Edellisen kaltainen menettely olisi lunastusmenettelyä yksinkertaisempi ja nopeampi, koska toimituksessa ei käsiteltäisi korvauskysymyksiä. Samoin rakennuskaavan toteuttaminen tehostuisi, koska kunta voisi ottaa rakennuskaavatietalueen haltuunsa samoin kuin asemakaavan mukaisen katualueen vain panemalla erottamistoimituksen vireille. /Eerola, s. 145/

Asemakaava-alueilla nykyisin voimassa oleva yleisten alueiden haltuunotto- ja erottamisjärjestelmä on osoittautunut toimivaksi. Tämän vuoksi ei ole tarvetta muuttaa haltuunottomenettelyä millään tavoin. Vanhoilla rakennuskaava-alueilla haltuunotto voidaan uudessa järjestelmässä suorittaa samoin kuin asemakaava-alueilla jo nykyisin tehdään.

7. MUUT ONGELMAT

7.1. Kaavojen laatiminen ja sisältö

Rakennuskaava saadaan jo nyt tehdä käytännössä lähes täysin asemakaavan kaltaiseksi. Kysymys on ehkä pikemminkin siitä, ovatko asemakaavan sisältö- ja tarkkuusvaatimukset liian tiukkoja pienten kuntien tarpeisiin ja aiheuttaako muutos mahdollisesti kunnille tarpeettomia kustannuksia. Koska yhtenäisen kaavamuodon tulee palvella yhtä hyvin pienehköjä maaseutukeskuksia kuin Suomen mittakaavassa suuria kaupunkeja, sen sisältö- ja tarkkuusvaatimukset on voitava laissa määritellä joustaviksi. Uudessa yhtenäisessä detaljikaavamuodossa tulee olla mahdollista varata alueita myös maa- ja metsätalouden tarkoituksiin nykyisen rakennuskaavan kaltaisesti.

7.2. Tonttijaon problematiikka

Tonttijakoon liittyvät keskeisimmät ongelmat voi tiivistää kahteen kysymykseen:

- 1) Onko Suomessa niin tiheää rakentamista tai sellaista maankäyttöä, että tarvitaan detaljikaavaa tarkempi kiinteistösuunnitelma?
- 2) Mitä ongelmia toisi pakollisesta tonttijaosta luopuminen?

Suurin osa sekä asema- että rakennuskaava-alueista on pientalo- tai pienkerrostaloalueita, joilla rakentamisohjeeksi ainakin periaatteessa riittää detaljikaava. Rakennuskaava-alueilla on tähän asti tultu mainiosti toimeen pelkän kaavan turvin. Ainoastaan suurimpien kaupunkien keskustoissa tai muuten arvokkailla alueilla tarvitaan välttämättä tarkempaa suunnittelua, jolloin pelkkä detaljikaava ei riitä.

Asemakaavaan merkitään yleensä nykyisin ohjeellisesti, miten tonttijako voidaan suorittaa. Samoin voidaan rakennuskaavassa osoittaa ohjeellinen rakennuspaikkajako. Tältä pohjalta Suomessa voitaisiin Ruotsin järjestelmää soveltuvien osin mukaillen siirtyä tonttijaon pakollisuudesta tarveharkintaisuuteen, jolloin lisäsuunnittelun tarve voitaisiin määrätä esimerkiksi suoraan kaavassa tai erikseen kaavan hyväksymispäätöksen yhteydessä. Lisäsuunnittelun edellytyksenä voisi olla esimerkiksi rakennuskorttelin tehokkuusluku, rakennettava kerrosala, hankkeen tärkeys tai kaupunkikuvalliset seikat.

Tonttijaon vapaaehtoistuminen saattaisi vähentää vaadittavaa työmäärää, kun kunnan ei enää tarvitsisi tehdä tonttijakoa kaikille alueille. Suunnittelu voisi näin myöskin lähentyä projektien tarvetta. Lisäsuunnitelman maksajana voisi olla rakennuttaja, ei siis välttämättä kunta. Tämä alentaisi huomattavasti kunnan kaavoituskuluja. Lisäsuunnitelman hyväksyminen kunnan toimesta takaisi myös kunnan etujen säilymisen sekä sen, että lisäsuunnitelma ei olisi ristiriidassa hyväksytyn detaljikaavan kanssa.

Entä mitä ongelmia toisi pakollisesta tonttijaosta luopuminen? Tonttijaon laatimiselle on olemassa kolme keskeistä kriteeriä: kokonaisvaltainen suunnittelu, kaavan juridiset toteuttamiskeinot sekä korttelin ja tontin matemaattinen määrittely. Kaava yksinäänkin riittää muodostamaan alueesta selkeän kokonaiskuvan. Asemakaava-alueella tontin matemaattinen määrittely tapahtuu tonttijaon ja tontinmittauksen yhteydessä. Rakennuskaava-alueella puolestaan kunta paaluttaa alueen kortteleittain yleensä jo ennen kuin alueella aletaan erottaa rakennuspaikkoja omiksi kiinteistöikseen. Paalutuksesta tehdään asiakirjat, joita ei kuitenkaan vahvisteta kunnan toimielimissä.

Tonttijaolla osoitetaan velvoittavasti asemakaava-alueen korttelinsisäiset rajat, ja samalla annetaan kunnalle juridiset keinot kaavan toteuttamiseksi. Rakennuskaavan toteuttaminen perustuu pikemminkin maanomistajien väliseen yhteisymmärrykseen kuin pakkoon, ja niinpä kaavassa osoitetut rakennuspaikkojen väliset rajatkin ovat vain ohjeellisia. Asemakaava-alueella tonttijako on perusteena tontinosan lunastamiselle. Rakennuskaava-alueella vastaavaa nimenomaista perustetta ei ole olemassa. KML 62 § tosin antaa mahdollisuuden kaavaan sopeutuvan rakennuspaikan muodostamiseen, mutta lunastamisen edellytyksenä on, ettei muutosta olemassaoleviin rajoihin saada aikaan tilusvaihdolla. Olemassaolevat maanomistusolot ja alueelle laadittu kaava olisi kuitenkin käytännössä välttämättä kyettävä sovittamaan yhteen ilman, että kaavan toteuttaminen vaikeutuu. Tältä kannalta katsoen tonttijako olisikin tarveharkintaisuuden sijasta laadittava pikemminkin kaikille uusille detaljikaava-alueille.

Tonttijakoa ei kuitenkaan tarvitsisi laatia, jos korttelista tai korttelin samaan käyttötarkoitukseen osoitetusta osasta muodostetaan yksi tontti. Tämä sen vuoksi, että kaavassa osoitetut korttelin rajat tai korttelin sisäiset eri käyttötarkoitusten rajat muodostavat perusteen tontinosan lunastamiselle. Tonttijako hyväksyttäisiin joko nykyiseen tapaan kaavan yhteydessä tai kunnallisella päätöksellä. Tonttijako voisi myös sisältyä jo itse kaavaan. Jälkimmäinen menettely puoltaisi paikkaansa varsinkin pienissä kunnissa, joissa tarve tonttijaon myöhempään muuttamiseen ei välttämättä ole kovin suuri. Myöskään vanhoilla jo rakennetuilla rakennuskaava-alueilla tonttijakoa ei aina välttämättä tarvita. Tällaisille alueille tonttijako pitäisi laatia vain tarvittaessa.

Nykyisin tonttijaon laatiminen on entiseen verrattuna joustavaa, kun sen hyväksyminen voidaan delegoida kh:lta kaupungingeodeetin tehtäväksi. Näin vältetään asioiden usein tarpeettomalta kierrättämiseltä kunnan luottamuselimissä.

Vuonna 1994 Helsingissä laadittiin Sorsakiven mukaan 180 tonttijakoa keskimääräisten kustannusten ollessa 5300 mk. Aika vireillepanosta valmiin tonttijaon hyväksymiseen oli 2-3 kuukautta. Rakentamiseen kohdistuva viive on kuitenkin lyhyempi, sillä tontinmittaus voidaan yleensä panna vireille heti tonttijaon valmistuttua, siis jo ennen sen hyväksymistä. Ensimmäisen tonttijaon maksaa RakL 41 §:n perusteella kunta. Tonttijaon muuttamisen maksaa aina muutoksen hakija. Helsingissä tonttijaon muutoksen perustaksa on 3700 mk. Jos muutos koskee useampaa kuin kahta tonttia, ylimenevistä tonteista peritään 1000 mk/kpl. /Sorsakivi/ Nurmijärvellä tonttijakoja on toistaiseksi tehty 30 kappaletta. Yhden tonttijaon vaatima työ määrä on Haikalan arvion mukaan ollut yhteensä noin 12,5 henkilötyöpäivää.

7.3. Lunastuskysymykset

Lunastusoikeuden ja -velvollisuuden osalta asema- ja rakennuskaavan mukaiset käytännöt ovat rakennuslakia uudistettaessa huomattavasti lähentyneet toisiaan. Tontinosan lunastusoikeus on tähän asti ollut osan omistajalla ja kunnalla (3. vaiheen lunastus) ja rakennuspaikan osan lunastusoikeus pelkästään maanomistajalla. Kaavojen toteutumisen parantamiseksi kunnalle voidaan mielestäni antaa oikeus rakennuspaikan osan lunastamiseen entisillä rakennuskaava-alueilla. Vastaavasti tällöin tulee kunnan lunastusvelvollisuuskin laajentaa koskemaan myös entisiä rakennuskaava-alueita.

Kunnan lunastusvelvollisuus ei koske ensimmäisen asemakaavan mukaista katualuetta eikä asemakaava-alueeseen sisältyvää yleisen tien aluetta /Larma ym. s. 290/. Entisiin rakennuskaava-alueisiin sisältyvät yleisten teiden alueet voidaan uudessa laissa määrätä siirtyväksi kunnan omistukseen.

8. RATKAISUEHDOTUS

Tutkimuksessa on lähdetty siitä, että ehdotettava uusi järjestelmä sisältää ainoastaan yhden detaljikaavamuodon sekä kullakin alueella yhden kiinteistörekisteriviranomaisen. Käytännössä ainut mahdollinen tapa yhteen detaljikaavamuotoon siirtymiseksi on rakennuskaavojen muuttaminen lain nojalla asemakaavoiksi. Vastaavalla tavalla toimittiin rakennuslakia säädettäessä, kun rakennussuunnitelmat tulivat lain voimaantultua RakL 150 §:n nojalla voimaan rakennuskaavoina. Muita vaihtoehtoja olisivat olleet esimerkiksi rakennuskaavojen hyväksyttäminen asemakaavoiksi viranomaismenettelyllä tai kokonaan uusien asemakaavojen laatiminen vanhoille rakennuskaava-alueille. Aiheutuvan työmäärän ja menettelyn hitauden vuoksi nämä vaihtoehdot voidaan käytännössä hylätä.

Nykyisin kaupungin tonttirekisterialueiden sisällä on alueita, jotka kuuluvat maanmittauslaitoksen ylläpitämään kiinteistörekisteriin. Ratkaisu tästä aiheutuviin epäselvyyksiin ja hankaluuksiin olisi kiinteistörekisterin alueellistaminen. Kunta voisi halutessaan itse pitää joko kunnan koko alueen tai vain kunnan osan kattavaa kiinteistörekisteriä. Rekisterinpito muilla alueilla kuuluisi maanmittauslaitokselle. Periaatteena tässä on kuitenkin se, että kullakin alueella toimisi vain yksi kiinteistörekisteriviranomainen. Rekisterinpitäjä voitaisiin ratkaista kunnan ja paikallisen maanmittaustoimiston välisellä sopimuksella. Jos sopimukseen ei päästäisi, rekisterinpitäjän määräisi MMM.

Detaljikaava-alueen kiinteistöt ryhmitellään rekisteriin tonttikirjajärjestelmän kaltaisesti kortteleittain. Uudet muodostettavat kiinteistöt saavat tunnuksensa uuden järjestelmän mukaan. Muille kiinteistöille uusia tunnuksia voidaan antaa sitä mukaa kuin kiinteistöjä koskevia toimituksia tehdään. Rekisterinpitäjä voi päätöksellään antaa kiinteistöille uusia tunnuksia, joten vanhat tunnuksot häviävät ajan mittaan. Tunnusten muuttaminen aiheuttaa tilapäistä sekaannusta rekisterijärjestelmiin, sillä tunnuksot joudutaan muuttamaan myös esim. lainhuudatus-, kiinnitys- ja verotusrekistereihin. Tunnusten muuttamiseen ei tosin ole tällä hetkellä minkäänlaista kiirettä.

Tonttijako tulee laadittavaksi pääsääntöisesti kaikille uusille detaljikaava-alueille. Sitä ei kuitenkaan tarvitse laatia, jos korttelista tai korttelin samaan käyttötarkoitukseen osoitetusta osasta muodostetaan yksi tontti. Tämä sen vuoksi, että kaavassa osoitetut korttelin rajat tai korttelin sisäiset eri käyttötarkoitusten rajat muodostavat perusteen tontinosan lunastamiselle. Tonttijako hyväksytään nykyiseen tapaan joko yhtäaikaan kaavan kanssa tai erillisellä kunnallisella päätöksellä. Tonttijako voi myös sisältyä jo itse kaavaan. Jälkimmäinen menettely puoltaa paikkaansa varsinkin pienissä kunnissa, joissa tarve tonttijaon myöhempään muuttamiseen

ei välttämättä ole kovin suuri. Kuntaa ei veloiteta laatimaan tonttijakoa vanhoille rakennuskaava-alueille. Se voidaan kuitenkin laatia tarvittaessa.

Kiinteistönmuodostuksen suhteen kunnalla on kolme periaatteellista toimintavaihtoehtoa: tehdä itse, antaa maanmittaustoimiston tehtäväksi taikka ostaa palvelut yksityiseltä yrittäjältä. Kiinteistönmuodostuksen hoitaminen vaatii nähdäkseni pelkästään kunnan ja maanmittaustoimiston keskinäistä sopimusta tehtävien suorittamisesta. Sopimus on kuitenkin aina tehtävä riittävän pitkäksi ajaksi kerrallaan. Kiinteistönmuodostus on kuitenkin julkinen tehtävä, ja nykyisen laisäädännön mukaan yksityis sektori ei näin ollen voi toimia kiinteistönmuodostajana. Tämän mahdollistaminen vaatisi lainmuutosta.

Tontinmittauksesta erillisenä toimituksena luovutaan ja asemakaava-alueellakin siirrytään käyttämään lohkomista ensisijaisena rakennuspaikan muodostamistoimituksena. Kunnalla on oikeus ottaa katualueet omistukseensa pelkästään erotuttamalla ne itselleen. Haltuunotto voi tapahtua joko kadun rakentamisen alettua, erottamistoimituksen tultua vireille tai, kun alueesta on maksettu korvaus entiselle omistajalle. Yleiset alueet erotetaan jatkossakin yleisen alueen mittauksella.

Kunnan jo haltuunottamat rakennuskaavatiet siirtyvät lain voimaantullessa kunnan omistukseen. Kunnan omistamat rakennuskaavatiet muutetaan kaduiksi OjaL 20 §:n mukaisen selvittelytoimituksen kaltaisessa selvittämistoimitusmenettelyssä. Muut rakennuskaavatiet muutetaan kaduiksi yleisen alueen mittaustoimituksissa. Toimitukset on pantava vireille kymmenen vuoden sisällä lain voimaantulosta. Muutoksesta aiheutuvat toimituskustannukset tulevat olemaan noin 200 miljoonaa markkaa. Tämän summan päälle tulevat toistaiseksi haltuunottamattomilla alueilla vielä tästä johtuvat korvaukset.

Ilmaislouutusvelvollisuuden perusteet määrätään eräänlaisena nykysäädösten kompromissina. Lähtökohdaksi ilmaislouutusvelvollisuutta määrättäessä voidaan tässä yhteydessä ottaa 15 prosenttia maanomistajan ko. asemakaava-alueella omistamasta kiinteistöstä tai kiinteistönosasta tai enintään se tontin kerrosalan määrä, jonka omistaja saa rakentaa hänelle jäävälle kiinteistölle tällä asemakaava-alueella. Korvauksia tulee maksaa ylimeneviltä osin. Yksityistien ja tiemaan ilmaislouutusvelvollisuus pysyy ennallaan. Kunta veloitetaan perimään "kateuskorvausta" aina, kun sillä on siihen mahdollisuus.

Kunta saa oikeuden rakennuspaikan osan lunastamiseen entisillä rakennuskaava-alueilla. Vastaavasti kunnan velvollisuus tontinosan lunastamiseen laajennetaan koskemaan myös entisiä rakennuskaava-alueita. Entisiin rakennuskaava-alueisiin sisältyvät yleisten teiden

alueet jäävät uudessa laissa lunastusvelvollisuuden ulkopuolelle.

Tässä esitetyn ehdotuksen taloudellisten kokonaisvaikutusten määrittäminen on hyvin vaikeaa. Edellä on todettu, että vanhojen rakennuskaavateiden muuttaminen kaduiksi maksaa noin 200 miljoonaa markkaa. Detaljikaava-alueiden rekisterijärjestelmän muuttaminen kaavapohjaiseksi aiheuttaa lisäkustannuksia, joiden määrää on vaikea arvioida. Kuitenkin on muistettava, että tässä esitetyt kustannukset ja toimenpiteet jakautuvat noin kymmenen vuoden ajalle uuden lain voimaantulosta lähtien.

9. YHTEENVETO

Tutkimuksessa on selvitetty ongelmia, joita syntyy korvattaessa asemakaava ja rakennuskaava yhdellä detaljikaavamuodolla. Työssä on lähinnä kirjallisuustutkimuksen avulla selvitetty nykyisten kaavamuotojen eroja ja niistä johtuvia ongelmia yhtenäiseen detaljikaavamuotoon siirryttäessä. Keskeiset tutkimusongelmat ovat olleet rakennuskaavateiden kiinteistötekniinen asema sekä kiinteistönmuodostuksen ja -rekisteröinnin uudelleenorganisointi detaljikaava-alueilla. Työn loppuosassa on esitetty mahdollisia ratkaisuja näihin kysymyksiin. Tutkimuksen yhtenä lähtökohtana on ollut, että ehdotettava uusi järjestelmä sisältää ainoastaan yhden detaljikaavamuodon sekä kullakin alueella yhden kiinteistörekisteriviranomaisen.

Suomen voimassaoleva kaavajärjestelmä sisältää kolme eri detaljikaavamuotoa: asemakaavan, rakennuskaavan ja rantakaavan. Rantakaava koskee vain ranta-alueita ja se laaditaan pääasiassa loma-asutuksen järjestämistä varten, josta syystä se on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Varsinaista taajamarakentamista säännellään kaupungeissa asemakaavalla ja muissa kunnissa rakennuskaavalla. Asemakaava voidaan laatia myös muuhun kuin kaupunkikuntaan, mutta rakennuskaavoja ei voida vahvistaa kaupunkien alueelle. Sekä asema- että rakennuskaavan laatimisvelvollisuus on kunnalla. Asemakaava-alueilla laaditaan kaavan lisäksi tonttijako. Rakennuskaava-alueilla vastaavaa sekundääristä kiinteistösuunnitelmaa ei vaadita. Usean eri detaljikaavamuodon järjestelmä juontuu historiasta ja erilaisista kuntamuodoista. Kuntamuotojen erot on kunnallislainsäädännöstä poistettu, mutta kaavoituksessa ne edelleen ovat voimassa.

Merkittävimmät erot asema- ja rakennuskaavan välillä ovat toisaalta rakennuskaavateiden ja katujen välillä ja toisaalta kiinteistönmuodostuksessa ja -rekisteröinnissä. Rakennuskaavatiet eroavat kaduista keskeisesti kolmessa suhteessa:

- 1) Rakennuskaavatiet otetaan yleensä käyttöoikeudella, katualueet omistusoikeudella;
- 2) Ilmaisluovutusvelvollisuuden määrät ja edellytykset eroavat toisistaan;
- 3) Haltuunottomenettelyt poikkeavat toisistaan.

Asemakaava-alueilla kiinteistönmuodostuksesta ja -rekisteröinnistä vastaa kunnan kiinteistöinsinööri. Rakennuskaava-alueella nämä tehtävät kuuluvat lähes poikkeuksetta paikalliselle maanmittaustoimistolle. Asemakaava-alueella tontit muodostetaan tontinmittauksella ja yleiset alueet yleisen alueen mittauksella. Rakennuskaava-alueella samoin kuin kaikkialla muuallakin asemakaava-alueiden ulkopuolella pääasiallinen kiinteistönmuodostamistoimitus on lohkominen.

Kiinteistötunnukset määräytyvät asema- ja rakennuskaava-alueilla eri tavoin. Asemakaava-alueilla käytettävä ns. tonttikirjajärjestelmä jaottelee tontit kaupunginosittain ja kortteleittain korttelinsisäisellä numeroinnilla, kun taas rakennuskaava-alueella jako tapahtuu vanhan maarekisterijärjestelmän mukaisesti kylien ja kantatalojen sisällä siten, että uusi kiinteistö saa tunnuksensa juoksevan numeroinnin mukaan.

Kiinteistönmuodostamiskomitea oli jo vuonna 1974 sitä mieltä, että epäyhtenäisestä kiinteistönmuodostamisesta aiheutuu merkittäviä haittoja, ja se piti tarkoituksenmukaisena yhtenäistää kiinteistönmuodostaminen ja -rekisteröinti siten, että ne ovat riippumattomia hallinnollisesta jaotuksesta ja siitä, mikä viranomainen suorittaa rekisteröinnin. /KM 1974:8, s. 60/ Kaavoitus- ja rakentamisasiain neuvottelukunta (KARANЕК) antoi vuonna 1974 mietintönsä (KM 1974:44), jossa se ehdotti rakennuslain yksityiskohtaiset kaavamudot korvattavaksi yhdellä kaavamudolla, jota mietinnössä kutsuttiin rakentamiskaavaksi. Kaavaan perustuva rakentamisoikeus olisi tällöin ollut määrääkainen. Myöhempien lainvalmistelufoimikuntien tehtävänannoissa yhden detaljikaavamudon tavoitteesta vähä vähältä luovuttiin ja kokonaisuudistuksen sijasta rakennuslakiin ryhdyttiin suunnittelemaan osauudistuksia.

Ympäristöministeriön alueidenkäytön osasto antoi 29.9.1995 tiedotteen, jonka mukaan rakennuslain uudistamista jatketaan. Koska rakennuslain kokonaisuudistus on hyvin laaja ja vaatii pidemmän valmisteluajan, kiireellisemmät muutostarpeet voitaisiin käsitellä tekemällä nykyiseen rakennuslakiin vielä yksi osauudistus. Tällä tavoin voitaisiin myös helpottaa kokonaisuudistuksen tekemistä. Kokonaisuudistuksen valmistelu voitaisiin käynnistää jo osauudistusta valmisteltaessa. Tavoitteena olisi kaavoitusta ja rakentamista koskeva laki, jossa olisi selkeä rakenne, yksinkertaistettu kaavajärjestelmä ja poistettu kuntamudodoista johtuvat erot. /YM 1995, s. 2-3/

Ruotsin kiinteistönmuodostamislainsäädäntö koostui vuoteen 1972 saakka erillisistä laeista kaupunkaja ja maalaiskuntia koskevien säännösten erotessa toisistaan. Uudistuksen jälkeen muodostettavat kiinteistöt, perustettavat rasitteet ja erotettavat yhteiset alueet ovat samankaltaisia kaikissa kunnissa. Kuntamudotojen väliset erot oli Ruotsissa jo tuolloin poistettu. Kiinteistönmuodostuslaista saatiin joustava lisäämällä toimitusmiesten harkintavaltaa ja asianosaisten sopimusvapautta, jolloin vältyttiin tarkkojen menettelyohjeiden laatimiselta. Uudistuksen yhteydessä jäi jäljelle viisi toimitustyyppiä: kiinteistöjärjestely, lohkominen, halkominen, yhdistäminen ja kiinteistönmäärittäminen. Kiinteistörekisterin pitäjänä toimii joko lääninhallitus tai kunnallinen kiinteistörekisteriviranomainen. /KM 1974:8, s. 11-19/ Osa kunnista huolehtii itse kiinteistönmuodostuksesta ja -rekisteröinnistä alueellaan. Muualla nämä tehtävät tekee sikäläinen maanmittauslaitos (Lantmäteriverket).

Ruotsissa astui 1.7.1987 voimaan uusi kaavoitus- ja rakennuslaki (plan- och bygglag) Uudistuksen taustalla oli ensisijaisesti halu antaa kunnille entistä enemmän vastuuta maankäytöstä ja rakentamisesta mm. lisäämällä yleispiirteisen kaavoituksen roolia rakentamista ohjaavana tekijänä. Ruotsin rakennuslakitoimikunnan (BLU) mielestä ei ollut tarpeellista eikä sopivaa enää ylläpitää järjestelmää, jossa on kaksi rinnakkaista, erilaisia oikeusvaikutuksia omaavaa kaavaa. Lisäksi vanhaa järjestelmää vastaan kohdistettu kritiikki oli niin painavaa, että uuden kaavajärjestelmän katsottiin voivan sisältää vain yksi detaljikaavamuoto, jonka sääntöjä voitaisiin joustavasti soveltaa kaikissa tapauksissa. /SOU 1974:21, s. 291/ Ennen lakireformia Ruotsissa oli käytössä kaksi eri detaljikaavamuotoa, asemakaava ja rakennuskaava. Rakennuskaavan toteuttaminen oli pääsääntöisesti maanomistajan harteilla, kun taas asemakaavan toteuttajana toimi kunta. Uudessa kaavoitus- ja rakentamislaisissa kahdesta kaavamuodosta on luovuttu ja on siirrytty yhteen kaavaan, joka on nimetty detaljikaavaksi. Detaljikaavaa koskevien säännösten laatiminen on tehty asemakaavan antamista lähtökohdista. Aikaisemmat asema- ja rakennuskaavat ovat uudistuksen jälkeen voimassa detaljikaavoina. Uudistuksen myötä mm. tonttijaon pakollisuudesta luovuttiin.

Edellä esitetyn ratkaisuehdotuksen mukaaan rakennuskaavat muutetaan RakL:n kokonaisuudistuksen yhteydessä lain nojalla asemakaavoiksi. Tonttijako tulee laadittavaksi pääsääntöisesti kaikille uusille detaljikaava-alueille. Kuntaa ei veloiteta laatimaan tonttijakoa vanhoille rakennuskaava-alueille. Se voidaan kuitenkin laatia tarvittaessa.

Kiinteistörekisterin pito muutetaan aluekohtaiseksi. Kunta voisi halutessaan itse pitää joko kunnan koko alueen tai vain kunnan osan kattavaa kiinteistörekisteriä. Rekisterinpito muilla alueilla kuuluisi maanmittauslaitokselle. Rekisterinpitäjä voitaisiin ratkaista kunnan ja paikallisen maanmittaustoimiston välisellä sopimuksella.

Detaljikaava-alueen kiinteistöt ryhmitellään rekisteriin tonttikirjajärjestelmän kaltaisesti kortteleittain. Uudet muodostettavat kiinteistöt saavat tunnuksensa uuden järjestelmän mukaan. Muille kiinteistöille uusia tunnuksia voidaan antaa sitä mukaa kuin kiinteistöjä koskevia toimituksia tehdään. Rekisterinpitäjä voi päätöksellään antaa kiinteistöille uusia tunnuksia, joten vanhat tunnuukset häviävät ajan mittaan.

Kiinteistönmuodostajana voisi lakiuudistuksen jälkeen toimia joko kunta itse, paikallinen maanmittaustoimisto, taikka yksityinen yrittäjä, jolta kunta ostaa kiinteistönmuodostuspalvelut. Kiinteistönmuodostuksen hoitaminen vaatii nähdäkseni pelkästään kunnan ja maanmittaustoimiston keskinäistä sopimusta tehtävien suorittamisesta. Sopimus on kuitenkin aina tehtävä riittävän pitkäksi ajaksi kerrallaan.

Tontinmittauksesta erillisenä toimituksena luovutaan ja asemakaava-alueellakin siirrytään käyttämään lohkomista ensisijaisena rakennuspaikan muodostamistoimituksena. Kunnalla on oikeus ottaa katualueet omistukseensa pelkästään erotuttamalla ne itselleen. Yleiset alueet erotetaan yleisen alueen mittauksella.

Kunnan jo haltuunottamat rakennuskaavatiet siirtyvät lain voimaantullessa kunnan omistukseen. Kunnan omistamat rakennuskaavatiet muutetaan kaduiksi OjaL 20 §:n mukaisen selvittelytoimituksen kaltaisessa selvittämistoimitusmenettelyssä. Muut rakennuskaavatiet muutetaan kaduiksi yleisen alueen mittaustoimituksissa.

Ilmaislouutusvelvollisuuden perusteet määrätään eräänlaisena nykysäädösten kompromissina. Lähtökohdaksi ilmaislouutusvelvollisuutta määrättäessä voidaan tässä yhteydessä ottaa 15 prosenttia maanomistajan ko. detaljikaava-alueella omistamasta kiinteistöstä tai kiinteistönosasta tai enintään se tontin kerrosalan määrä, jonka omistaja saa rakentaa hänelle jäävälle kiinteistölle tällä asemakaava-alueella. Korvauksia tulee maksaa ylimeneviltä osin. Yksityistien ja tiemaan ilmaislouutusvelvollisuus pysyy ennallaan. Kunta velvoitetaan perimään "kateuskorvausta" aina, kun sillä on siihen mahdollisuus.

Uudistuksen taloudellisten kokonaisvaikutusten määrittäminen on hyvin vaikeaa. Edellä kohdassa 8. on arvioitu, että vanhojen rakennuskaavateiden muuttaminen kaduiksi maksaa noin 200 miljoonaa markkaa. Detaljikaava-alueiden rekisterijärjestelmän muuttaminen kaavapohjaiseksi aiheuttaa lisäkustannuksia, joiden määrää on vaikea arvioida. Kuitenkin on muistettava, että tässä esitetyt kustannukset ja toimenpiteet jakautuvat noin kymmenen vuoden ajalle uuden lain voimaantulosta lähtien.

LÄHTEET

- Didón ym. Didón, Lars Uno-Magnusson, Lars-Millgård, Olle-Molander, Stefan: Plan- och bygglagen, En kommentar, Göteborg 1987, 788 s.
- Ds Bo 1983:3 Lantmäteriverksamheten och dess lokala organisation - En kartläggning av förutsättningar och erfarenheter, Ds Bo 1983:3, Bostadsdepartementet, Departementens reprocentral, Tukholma 1983, 233 s.
- Eerola Eerola, Tuomas: Rakennuskaavateiden kiinteistötekniinen nykytila ja sen kehittäminen, Teknillisen korkeakoulun rakennus- ja maanmittaustekniikan osaston maanmittaustekniikan laitoksella tehty diplomityö, Espoo 1988, 170 s.
- Eerolainen Eerolainen, Jussi: Neuvottelu 27.11.1995.
- Eerolainen ym. Eerolainen, Jussi-Hatunen, Sampo-Hurmeranta, Jyrki-Linkola, Timo: Lunastamisen pelisäännöt, Suomen Kaupunkiliitto-Suomen Kunnallisliitto, Helsinki 1992, 108 s.
- Haikala Haikala, Sirkku, Nurmijärven kunnan kaavoituspäällikkö. Haastattelu ja kirjalliset kysymykset 13.11.1995.
- Hannus-Hallberg Hannus, Amo-Hallberg, Pekka: Kuntalaki, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176, Juva 1995, 592 s.
- Heuru Heuru, Kauko: Uusi kuntalaki, Painatuskeskus Oy, Helsinki 1995, 440 s.
- Hollo-Kuusiniemi Hollo, Erkki J.-Kuusiniemi, Kari: Rakennuslaki ja oikeuskäytäntö, Lakimiesliiton kustannus, Jyväskylä 1989, 1136 s.
- Holma Holma, Kyösti: Tietä oikeudesta yleiseen tiehen, Suomalainen Lakimiesyhdistys, Vammala 1982, 388 s.
- Hyvönen 1982 Hyvönen, Veikko O.: Kiinteistöjärjestelmä ja kiinteistönmuodostamisoikeus, K.J. Gummerus Oy, Jyväskylä 1982, 732 s.

Hyvönen 1988	Hyvönen, Veikko O.: Kaavoitus- ja rakentamisoikeus, Gummerus Oy, Jyväskylä 1988, 970 s.
KL 1995	Suomen Kuntaliitto, Yhdyskuntapolitiikan osasto: Kiinteistö- ja mittaustoimen tilasto 1994, Osa B: Kiinteistönmuodostus ja -rekisteröinti, 3 s.
KM 1974:8	Kiinteistönmuodostamiskomitean mietintö 1974:8, Helsinki 1974, 63 s.
KM 1974:44	Kaavoitus- ja rakennusasiain neuvottelukunnan mietintö 1974:44, Helsinki 1974,
KM 1981:45	Kiinteistönmuodostamiskomitea II:n mietintö 1981:45, Helsinki 1981, 200 s.
Kuusiniemi	Kuusiniemi, Kari: Johdatus kaavoitus- ja rakentamisoikeuteen, 2.painos, Otakustantamo, Espoo 1990, 108 s.
Kyhälä	Kyhälä, Kalevi, Tuusulan kunnan kiinteistöinsinööri. Haastattelu ja kirjalliset kysymykset 17.11.1995.
Larma ym.	Larma, Otto-Hallberg, Pekka-Jatkola, Tapani-Wirilander, Juhani: Rakennuslaki ja -asetus, Suomen Lakimiesliiton kirjasarja n:o 82, Neljäs uudistettu painos, Jyväskylä 1992, 883 s.
Lehtonen	Lehtonen, Pekka: Raportti tutustumismatkasta Ruotsin maanmittauslaitokseen (LMV), Gävle, tammi-maaliskuu 1985, 55 s.
Meuronen	Meuronen, Väinö: Raportti tutumisesta Tukholman kaupunkimittausosastoon 5.12.1984, 8 s.
Nordberg	Nordberg, Lauri (toim.): Översikt och jämförande analys av plan- och byggnadslagstiftningen i de nordiska länderna, Nordisk Ministerråd 1988:72, Göteborg 1988, 152 s.
Olkkonen	Olkkonen, Leo: Kiinteistönmuodostuksen ja rekisteröinnin organisointi kaupunkikunnissa, Teknillisen korkeakoulun rakennus- ja maanmittaustekniikan

osaston maanmittaustekniikan laitoksella tehty diplomityö, Espoo 1990, 107 s.

- | | |
|---------------|--|
| Rummukainen | Rummukainen, Aune: Lainsäädännön tehokkuus kiinteistönmuodostamisessa - lohkominen ja tontinmittaus, Teknillisen korkeakoulun rakennus- ja maanmittaustekniikan osaston maanmittaustekniikan laitoksella tehty diplomityö, Espoo 1994, 83 s. |
| Sorsakivi | Sorsakivi, Kari, Helsingin kaupungin kiinteistöinsinööri. Haastattelu 7.9.1995. |
| SOU 1993:99 | Statens offentliga utredningar 1993:99, Miljö- och naturresursdepartementet: Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag, Principbetänkande av Lantmäteri- och inskrivningsutredningen, Tukholma 1993, 307 s. |
| Viitanen 1991 | Viitanen, Kauko: Detaljikaavan määräaikaisuuden vaikutuksia, Suomen Kaupunkiliiton julkaisu n:o 638, Helsinki 1991, 47 s. |
| Viitanen 1995 | Viitanen, Kauko, apulaisprofessori. Haastattelu 17.8.1995. |
| YM 1995 | Ympäristöministeriön tiedote 29.9.1995: Rakennuslain uudistuksen jatkovalmistelusta, Alueidenkäytön osasto, 3 s. |